Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden

- Bestandsaufnahme und rechtliche Probleme -

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte
durch die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität
Bonn

vorgelegt von

Ernst Georg Mayer

aus Bitburg

Bonn 1986

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41523710_0008

Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden

- Bestandsaufnahme und rechtliche Probleme -

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte
durch die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität
Bonn

vorgelegt von
Ernst Georg Mayer
aus Bitburg

Bonn 1986

Dekan: Professor Dr. Korte

Erstberichterstatter: Professor Dr. Tomuschat
Zweitberichterstatter: Professor Dr. Pietzcker

Tag der mündlichen Prüfung: 21. November 1986

Inhaltsverzeichnis

Seite

Kapitel 1: Einführung

A. Inhalte kommunaler Auslandsbeziehungen. Zugleich Begriffsbestimmung 1

B. Die Bedeutung und die Probleme der kommunalen Auslandsbeziehungen 3

C. Die staatsrechtliche und völkerrechtliche Problematik der Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden 11

D. Abgrenzung des Themas und der Aufbau der Untersuchung 14

Kapitel 2: Bestandsaufnahme

A. Bisherige Dokumentationen kommunaler Auslandsbeziehungen und ihre Verwendbarkeit für die vorliegende Arbeit 16

B. Städtepartnerschaften 19

I. Der Begriff der Städtepartnerschaft 19

II. Gründe für den Abschluß von Städtepartnerschaften 19

III. Die Anbahnung der Städtepartnerschaften 21

IV. Der Partnerschaftsabschluß 23

V. Die Gestaltung der Partnerschaftsverhältnisse durch die Gemeinden 30

VI. Die Stellung der Bundesregierung und der Landesregierungen zu den Partnerschaften 32

VII. Auflistung der Partnerschaften 35

C. Kommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Grenzgebieten 38

I. Begriff der "kommunalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit" in den Grenzgebieten 38

Seite

II. Kommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen einzelnen Gemeinden 40
1. Vorbemerkungen 40
2. Die faktische Kooperation 42
3. Die Kooperation in vertraglicher Form 47
a) Vorbemerkungen 47
b) Verträge über die dauernde Bereitstellung von Versorgungs-, Entsorgungs- und sonstigen Dienstleistungen einer Gemeinde für die andere 48
c) Verträge über die Durchführung kommunaler Aufgaben durch Zusammenlegung bestimmter Gemeindedienste oder die Bildung gemeinsamer Einrichtungen 54
d) Verträge über Hilfeleistungen in Notfällen 60
d) Verträge zur Koordination und Harmonisation gemeindlichen Handelns und Planens 61
f) Verträge zur Durchführung sonstiger kommunaler Aufgaben 62

III. Kommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf regionaler Ebene 64
1. Abgrenzung zur zwischenstaatlichen Raumordnung 64
2. Die "Europäischen Grenzregionen" 66
a) Die Ems-Dollart-Region 67
b) Die Euregio 69
c) Die Regio Rhein-Waal 72
d) Die "Grenzregio Rhein-Maas-Nord" 74
e) Die Arbeitsgemeinschaft Grenzland: Kreis Heinsberg-Limburg 76
f) Die Arbeitsgemeinschaft Rodaland 77
g) Die Euregio Maas-Rhein 77
h) Der "Saar-Lor-Lux-Grenzraum" 79
i) Die Interessengemeinschaft Moyenne Alsace-Breisgau (C.I.M.A.B.) 79

Seite

k) Die Regio Basiliensis 81
l) Die Euregio Bodensee 84
m) Die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) 85

3. Inhalte und Organisationsformen der kommunalen regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit 86
a) Inhalte der Zusammenarbeit 87
b) Organisationsformen der Zusammenarbeit 89

D. Die Mitwirkung der deutschen Gemeinden in den internationalen europäischen Spitzenverbänden 93

I. Einleitung 93

II. Die internationalen kommunalen Spitzenverbände 94
1. Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas 95
2. Der Internationale Gemeindeverband 100
3. Die Internationale Bürgermeister-Union 103

III. Vergleichende Würdigung 105

E. Die Teilnahme der deutschen Gemeinden an der Arbeit des Europarats und der Europäischen Gemeinschaften 106

I. Vorbemerkungen 106

II. Die Gemeinden und der Europarat 108
1. Die Ständige Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas 108
2. Das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften 122

Seite

III. Die Gemeinden und die EG 126

1. Initiativen der deutschen Gemeinden auf nationaler Ebene 127

a) Deutsches kommunales Informationsbüro bei der Europäischen Gemeinschaft 127

b) Arbeits- und Informationssitzungen des gemeinsamen Auslandsausschusses der deutschen kommunalen Spitzenverbände mit Vertretern Brüsseler Behörden 127

2. Initiativen auf europäischer Ebene unter Mitwirkung deutscher Gemeinden bzw. deutscher kommunaler Spitzenverbände 128

a) Beratender Ausschuß der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft 128

b) Interfraktionelle Gruppe der kommunalen und regionalen Mandatsträger des Europäischen Parlaments (Intergruppe) 131

c) Ständige technologische Konferenz der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in der Europäischen Gemeinschaft (StCELA) 135

F. Sonstige Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden 136

I. Der Beitrag der Gemeinden zur auswärtigen Kulturpolitik 136

II. Kommunale Entwicklungshilfe 137

III. Beziehungen bundesdeutscher Gemeinden in die DDR 139

Seite

Kapitel 3: Die völkerrechtliche, verfassungsrechtliche und kollisionsrechtliche Problematik kommunaler Auslandsbeziehungen 142

A. Die Städtepartnerschaftsabschlüsse als rechtlich nicht bindende Vereinbarungen 142

B. Die für die kommunalen Auslandsbeziehungen maßgebliche Rechtsordnung 161

I. Kommunale Auslandsbeziehungen auf der Grundlage des Völkerrechts 161

1. Problemstellung. Der Begriff des Völkerrechtssubjekts 161

2. Völkerrechtssubjektivität kraft verfassungsrechtlicher Ermächtigung 172

3. Völkerrechtssubjektivität kraft zwischenstaatlicher Vereinbarung 179

4. Völkerrechtssubjektivität kraft staatlicher Ermächtigung oder kraft völkerrechtlicher Anerkennung 184

5. Der Gedanke der "lokalen Repräsentanz" des Staates 185

6. Zur Völkerrechtssubjektivität der Internationalen Gemeindeverbände und Europäischen Grenzregionen 190

7. Ergebnis 193

II. Kommunale Auslandsbeziehungen auf der Grundlage einer Rechtsordnung sui generis 194

III. Kommunale Auslandsbeziehungen auf der Grundlage des staatlichen Rechts 203

C. Das Recht der Gemeinden zur Aufnahme kommunaler Auslandsbeziehungen 204

I. Problemstellung 204

Seite

II. Völkerrechtliche Zulässigkeit 204

III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit 205

1. Die kommunalen Auslandsbeziehungen und die Zuständigkeitsordnung der auswärtigen Gewalt gemäß Art. 32 GG 205

2. Zur Annahme einer Sachkompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhangs oder Natur der Sache auf dem Gebiet der kommunalen Auslandsbeziehungen 215

3. Der Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung gemäß Art. 32 Abs. 3 GG 221

4. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht als Rechtsgrundlage zur Aufnahme kommunaler Auslandsbeziehungen 228

D. Die inhaltlichen Schranken kommunaler Auslandsbeziehungen 238

I. Die Grenzen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts 238

1. Problemstellung 238

2. Der Umfang des Selbstverwaltungsrechts im allgemeinen 239

3. Die im Hinblick auf das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden zulässigen Inhalte bisheriger kommunaler Auslandsbeziehungen 250

a) Die Städtepartnerschaften 251

b) Die kommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen einzelnen Gemeinden in den Grenzgebieten 268

c) Die kommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf regionaler Ebene in den Grenzgebieten 272

d) Die Mitwirkung der Gemeinden in den europäischen kommunalen Spitzenverbänden 274

Seite

e) Die Mitwirkung der Gemeinden an der Arbeit des Europarates und der Europäischen Gemeinschaften 276

f) Die Mitwirkung der Gemeinden an der auswärtigen Kulturpolitik 276

II. Das Gebot der "Bundestreue" im Verhältnis zwischen den Gemeinden und dem Bund 278

1. Problemstellung 278

2. Herleitung einer Verpflichtung der Gemeinden zur Bundestreue 284

a) Versuch der Herleitung aus Art. 28 Abs. 2 GG 284

b) Versuch der Herleitung aus dem "Homogenitätsprinzip" 284

c) Versuch der Herleitung aus dem Gedanken "gemeindefreundlichen Verhaltens" 286

d) Versuch der Herleitung aus verschiedenen Vorschriften im Wege der Gesamtanalogie 292

e) Versuch der Herleitung aus dem Gedanken "bundesfreundlichen Verhaltens" 293

3. Die Einordnung der Gemeinden in die rechtliche Grundordnung des Staates als Schranke gemeindlichen Handelns. Zugleich Zusammenfassung 306

4. Die Bedeutung des Grundsatzes bundesfreundlichen Verhaltens im Verhältnis zwischen Bund und Bundesländern als Mittel zur Kontrolle, Einschränkung und Förderung kommunaler Auslandsbeziehungen 308

a) Problemstellung 308

Seite

b) Zur Verpflichtung der Bundesländer, aufsichtsrechtlich gegen Gemeinden vorzugehen, die unter Überschreitung ihres örtlichen Wirkungskreises in die auswärtige Gewalt des Bundes eingreifen 311

c) Zur Verpflichtung der Bundesländer, entsprechend den konkreten außenpolitischen Interessen des Bundes den zur Aufnahme kommunaler Auslandsbeziehungen erforderlichen gemeindlichen Selbstverwaltungsbereich einzuschränken oder zu erweitern 313

d) Ergebnis und Zusammenfassung 318

E. Die besonderen Probleme der grenzüberschreitenden kommunalen Zusammenarbeit auf vertraglicher Ebene 319

I. Problemstellung 319

II. Das Territorialitätsprinzip 319

III. Die Abgrenzung zwischen privatrechtlicher und öffentlichrechtlicher Zusammenarbeit 324

1. Das Problem der Qualifikation 324

2. Die Abgrenzung zwischen privatrechtlicher und öffentlichrechtlicher vertraglicher Zusammenarbeit in den nationalen Rechtsordnungen 331

a) Bundesrepublik Deutschland 331

b) Übrige nationale Rechtsordnungen 336

3. Die Rechtsnatur der zwischen einzelnen Gemeinden geschlossenen grenzüberschreitenden Verträge 346

a) Verträge über die dauernde Bereitstellung von Versorgungs-, Entsorgungs- und sonstigen Dienstleistungen einer Gemeinde für die andere 346

Seite

b) Verträge über die Durchführung kommunaler Aufgaben durch Zusammenlegung bestimmter Gemeindedienste oder die Bildung gemeinsamer Einrichtungen 349
c) Verträge über die gegenseitige Hilfeleistung in Not- und Katastrophenfällen 352
d) Verträge zur Koordination und Harmonisierung gemeindlichen Handelns und Planens 352
4. Die Rechtsnatur der vertraglichen Übereinkommen zur Gründung kommunaler Grenzregionen 354
a) C.I.M.A.B. 354
b) Die "Arbeitsgemeinschaften" im deutsch-niederländischen Grenzraum 355
5. Zusammenfassung und Ergebnis 360

IV. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf der Grundlage privatrechtlicher Verträge 361
1. Einführung 361
2. Das anzuwendende Recht 362
a) Die Liefer-, Werk- und Dienstleistungsverträge zwischen einzelnen Gemeinden 363
b) Die Verträge über die regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit 369
3. Der Rechtsschutz bei Streitigkeiten 372
a) Der Gerichtsstand. Internationale Zuständigkeit 372
b) Gerichtsstandsvereinbarungen 374
c) Schiedsvereinbarungen 375

V. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf der Grundlage öffentlichrechtlicher Verträge 384
1. Einführung 384
2. Das anzuwendende Recht 385
a) Das Internationale Verwaltungsrecht 385
b) Die Bestimmung des anzuwendenden Rechts nach den allgemeinen kollisionsrechtlichen Grundsätzen 392

Seite

c) Die Bestimmung des anzuwendenden Rechts auf Grund eines zwischenstaatlichen Vertrages 395

3. Die Zulässigkeit staatsgrenzenüberschreitender Übertragung kommunaler Aufgaben zur hoheitlichen Erledigung in die Zuständigkeit einer ausländischen Gemeinde oder eines rechtsfähigen ausländischen Verbandes 404

a) Einführung 404

b) Die Bedeutung des Art. 24 Abs. 1 GG 405

c) Die Möglichkeit der hoheitlichen Erledigung öffentlicher Aufgaben durch eine Gemeinde für andere Gemeinden ohne Übertragung der Zuständigkeiten 417

4. Probleme der staatlichen Kommunalaufsicht 419

5. Der Rechtsschutz bei Streitigkeiten 421

a) Die Gerichtsbarkeit 421

b) Die internationale Zuständigkeit 431

c) Die Vereinbarung von Gerichtsständen und Schiedsgerichten 435

d) Der Rechtsschutz Dritter 439

Kapitel 4: Schlußbetrachtungen 444

Literaturverzeichnis 449

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für zivilistische Praxis
ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e.V.
aE	am Ende
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
AG	Aktiengesellschaft
AGEG	Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen
AJIL	The American Journal of International Law
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AS	Europarat; Assemblée Consultative
AS/COLL/Front	Europarat; Assemblée Consultative/ Confrontation européenne des régions frontalières
BaöRV	Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht
Bay/bay	Bayern / bayerisch
BayKommZG	Bayerisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BBauG	Bundesbaugesetz
Bd.	Band
BerDGesVR	Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
bes.	besonders
betr.	betreffend
BFernStrG	Bundesfernstraßengesetz
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch

BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BW/bw	Baden-Württemberg/baden-württembergisch
BYIL	The British Yearbook of International Law
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
C.a.C.	Code de l'administration communale ("Code municipal")
CDRM	Europarat; Comité directeur pour les questions régionales et municipales (Lenkungsausschuß für regionale und kommunale Fragen)
CE	Council of Europe/Conseil de l'Europe (Europarat)
CE/Loc	Europarat; Comité de Coopération pour les questions municipales et régionales (Ausschuß des Ministerkomitees für Zusammenarbeit in kommunalen und regionalen Angelegenheiten)
C.I.M.A.B.	Communauté d'Intérêts Moyenne Alsace-Breisgau
CSSR	Tschechoslowakei
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Doc.	Dokument
DSt	Der Städtetag
Dt/dt.	Deutschland/deutsch
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
Ebd./ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaften

EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EStärkG	Erstes Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (Bayern)
e.V.	eingetragener Verein
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
G	Gesetz
GAOR	General Assembly Official Records (Vereinte Nationen)
GBl.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
ggfs.	gegebenenfalls
GO	Gemeindeordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Ha	Hamburg
HChE	Entwurf des Verwaltungskonvents auf Herrenchiemsee
He	Hessen
HkWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
Hrsg.	Herausgeber
Hs	Halbsatz
IBU	Internationale Bürgermeister-Union für deutsch-französische Verständigung und Zusammenarbeit
ICLQ	The International and Comparative Law Quarterly
i.d.F.	in der Fassung
IGH-Statut	Statut des Internationalen Gerichtshofs

IGV	Internationaler Gemeindeverband
IHK	Industrie- und Handelskammer
insbes.	insbesondere
IPR	Internationales Privatrecht
IPRax	Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts
IPRspr.	Die deutsche Rechtsprechung auf dem Gebiete des internationalen Privatrechts
IULA	International Union of Local Authorities
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristen-Zeitung
KGAG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (Nordrhein-Westfalen)
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
Komm.	Kommentar
LG	Landgericht
LKO	Landeskreisordnung (Nordrhein-Westfalen)
LPlanG	Landesplanungsgesetz (Nordrhein-Westfalen)
LVerf	Landesverfassung
LVO	Landschaftsverbandsordnung
m.a.W.	mit anderen Worten
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NS/nds	Niedersachsen / niedersächsisch
NW	Nordrhein-Westfalen
NWStGB	Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund

OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
o.J.	ohne Jahresangabe
OLG	Oberlandesgericht
o.V.	ohne Verfasserangabe
OVG	Oberverwaltungsgericht
RdC	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International
Rdnr.	Randnummer
Res.	Resolution
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public
RGE	Rat der Gemeinden Europas
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas
RGRK	Reichsgerichtsrätekommentar
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rhpf./rhpf.	Rheinland-Pfalz / rheinland-pfälzisch
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
Saarl./sa.	Saarland / saarländisch
Sch.H./sh	Schleswig-Holstein / schleswig-holsteinisch
Sec.	Section
sog.	sogenannte
st.Rspr.	ständige Rechtsprechung
Sten.Prot.	Stenographisches Protokoll
StuKV	Staats- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
Suppl.	Supplement
u.a.	unter anderem
UN	United Nations
UNESCO	United Nations Educational, Scientitic and Cultural Organization
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UTO	United Town Oganization (Weltbund der Partnerstädte)

v.	vom
Verf.	Verfasser
VerwA	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VerwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WHO	World Health Organization
WPM	Wertpapiermitteilungen
YBILC	Yearbook of the International Law Commission
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
ZGB	Zivilgesetzbuch
Ziff.	Ziffer
ZPO	Zivilprozeßordnung

Kapitel 1: Einführung

A. Inhalte kommunaler Auslandsbeziehungen Zugleich Begriffsbestimmung

Die dem Bürger wohl geläufigste Form staatsgrenzenüberschreitender kommunaler Beziehungen bilden die Städtepartnerschaften, auch Städtefreundschaften oder Städteverschwisterungen genannt. Jedoch erschöpfen sich hierin die grenzüberschreitenden Aktivitäten der deutschen Gemeinden nicht.

In den Grenzgebieten herrscht eine rege interkommunale Zusammenarbeit sowohl zwischen einzelnen Gemeinden als auch auf regionaler Ebene. Sie erfolgt in der Form von unverbindlichen Absprachen und verbindlichen Abkommen zur gemeinsamen Erledigung kommunaler Aufgaben auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge und Planungsabstimmung und zur Förderung gemeinsamer infrastruktureller, kultureller und sozialer Belange.

Sehr viele deutsche Gemeinden sind nicht nur Mitglieder der nationalen kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund), sondern auch internationaler kommunaler Verbände, von denen hier der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), der Internationale Gemeindeverband (IGV) und die Internationale Bürgermeisterunion (IBU) zu nennen sind. Ziel dieser Spitzenverbände ist je nach dem Schwerpunkt ihrer Verbandsarbeit der internationale kommunale Erfahrungsaustausch, die Information der Bevölkerung, die Vertretung gemeindlicher Interessen bei staatlichen und zwischenstaatlichen Initiativen und Organisationen sowie die Förderung interkommunaler Zusammenarbeit und Partnerschaft.

Mit Hilfe ihrer nationalen und internationalen Verbände wirken die deutschen Gemeinden an der Arbeit der europäischen Organisationen Europarat und Europäische Gemeinschaften mit. Ziel dieser Aktivitäten ist es, kommunalpolitische Angelegenheiten mit europäischer Bedeutung zu beraten, die Politik dieser europäischen Organisationen in Angelegenheiten von kommunaler Bedeutung zu beeinflussen und für die Idee der Einigung Europas einzutreten.

Schließlich soll die Mitwirkung der Gemeinden an der auswärtigen staatlichen Kulturpolitik etwa durch die Veranstaltung von Tourneen, Ausstellungen und Austauschprogrammen und an der staatlichen Entwicklungspolitik durch die Ausbildung ausländischer Verwaltungskräfte und Entsendung deutscher kommunaler Führungskräfte in Entwicklungsländer nicht unerwähnt bleiben.

All diese kommunalen Auslandsaktivitäten werden in der Literatur unter Bezeichnungen wie "kommunale Außenpolitik"[1] oder "auswärtige Angelegenheiten"[2] zusammengefaßt. Solche Begriffe sind jedoch mißverständlich. Der Begriff der "Außenpolitik" kennzeichnet die nach außen gerichtete Aktivität von (National-)Staaten. Der Begriff "auswärtige Angelegenheiten" bezeichnet wie der Begriff "auswärtige Beziehungen" verfassungsrechtlich gesehen zunächst den Bereich der "auswärtigen Gewalt" des Bundes und der Länder (Art. 32, 73 Ziffer 1 GG). Inwieweit die Gemeinden aber an der "auswärtigen Gewalt" des Staates

---

1) STICKER, Kommunale Außenpolitik, 1982; FIEDLER, Kommunale Außenpolitik, in: DSt 1978, S. 459 ff.; BLUMENWITZ, Kommunale Außenpolitik, in: Festschrift v. Unruh, S. 747 ff.; KONRAD, Verfassungsrechtliche Probleme von Städtepartnerschaften, in: DITTMANN/KILIAN (Hrsg.), Kompetenzprobleme der auswärtigen Gewalt, S. 138, 144.

2) O.V., Auswärtige Angelegenheiten deutscher Städte - I. Partnerschaften, in: DSt 1976, S. 139 ff.; o.V., Auswärtige Angelegenheiten deutscher Städte - III. Erfahrungsaustausch, in: DSt 1977, S. 197 ff.

teilhaben, ist problematisch und im Rahmen dieser Arbeit noch zu klären. Die staatsgrenzenüberschreitenden Aktivitäten der bundesdeutschen Gemeinden werden am besten unter dem allgemeinen Nenner "kommunale Auslandsbeziehungen" zusammengefaßt.

B. Die Bedeutung und die Probleme der kommunalen Auslandsbeziehungen

Die wachsende Verflechtung der Staaten untereinander, die zunehmende gegenseitige Durchdringung von Staat und Gesellschaft und die Freiheitlichkeit des Staatswesens haben dazu geführt, daß die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland heute nicht vom Bund allein geprägt werden, sondern auch von anderen Hoheitsträgern und gesellschaftlichen Kräften wie z.B. Länderregierungen, unterstaatlichen Körperschaften und Anstalten, Parteien, Verbänden, Trägern öffentlicher Ämter und Privatpersonen[1]. Diese "Auffächerung des Außenprofils"[2] findet ihre grundsätzliche verfassungsrechtliche Rechtfertigung in der bewußten Entscheidung des Grundgesetzes "für die Zulassung eines weiten Raums privatautonomer Gestaltungsfreiheit"[3] auch im Bereich grenzüberschreitender Kommunikation. Das Bild vom Staat

---

1) Vgl. TOMUSCHAT, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, in: VVDStRL 36 (1978), S. 7, 18 ff.; FASTENRATH, Auswärtige Gewalt im offenen Verfassungsstaat, in: DITTMANN/KILIAN (Hrsg.), Kompetenzprobleme der auswärtigen Gewalt, S. 1 ff.; DERS., Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, S. 35 ff.; FIEDLER, Auswärtige Gewalt und Verfassungsgewichtung, in: Festschrift Schlochauer, S. 57 ff.

2) TOMUSCHAT, a.a.O., S. 23. Diese Auffächerung setzt sich bis in die genuin staatsorganschaftliche Sphäre fort, indem beispielsweise das Parlament gestaltend in die Außenpolitik der Regierung - weil diese vom Parlament abhängig ist und von ihm kontrolliert wird - eingreift. Vgl. FASTENRATH, Auswärtige Gewalt im offenen Verfassungsstaat, S. 11. Skeptisch: TOMUSCHAT, a.a.O., S. 26 ff.; DERS., Parliamentary Control over Foreign Policy in the Federal Republic of Germany, in: CASSESE, Parliamentary Control over Foreign Policy, S. 25 ff.

3) TOMUSCHAT, VVDStRL 36, S. 21.

als eines Hauses mit einer einzigen Tür[1] ist heute nicht mehr geeignet, die Vielfalt der Staatsgrenzen überschreitenden Beziehungen zu erfassen. "Als geschlossene Handlungseinheit tritt der Staat nur dort zum Vorschein, wo er Rechtsverbindlichkeiten zu übernehmen hat und somit als ganzer in Pflicht genommen wird"[2]. Ansonsten wird das "politische Außenleben des Staates"[3] durch eine Vielzahl von Instanzen gestaltet. Hierzu gehören auch die Gemeinden, die durch ihre grenzüberschreitenden Aktivitäten außenpolitisch in vielfältiger Weise wirksam werden.

Der Vielfältigkeit der kommunalen Auslandsbeziehungen entspricht auch die unterschiedliche Bedeutung und spezifische Problematik der einzelnen Beziehungsinhalte.

Die mittlerweile über 2.000 Städtepartnerschaften[4] haben nach dem 2. Weltkrieg ihren Aufschwung genommen, als der Zusammenbruch nationalstaatlichen Denkens den Gedanken an ein geeintes Europa entstehen ließ. Den Gedanken der Völkerverständigung und der Entwicklung und Verbreitung der europäischen Idee haben die Städtepartnerschaften sich bis heute bewahrt. Wenn sie auch heute vielfach als "Verbandstourismus"[5] belächelt werden, so ist ihre Bedeutung gerade für die Verständigung und Aus-

---

1) WOLGAST, Die Auswärtige Gewalt des Deutschen Reiches unter besonderer Berücksichtigung des Auswärtigen Amtes, in: AöR N.F. 5 (1923), S. 1, 75.

2) TOMUSCHAT, a.a.O., S. 21.

3) Zum Begriff: FIEDLER, a.a.O., S. 67.

4) Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Hrsg.), Die Partnerschaften der Städte, Gemeinden und Kreise, 1982 (umfassende statistische Erhebung); v. LENNEP, RGE-Kommunalkongreß Stuttgart 1985, in: Europa kommunal 1985, S. 34, 38.

5) Vgl. SCHEFFEL, Ein enges Netz. Die Zukunft der deutsch-französischen Kulturbeziehungen, in: FAZ vom 3.2.1981, S. 19.

söhnung zwischen den europäischen Staaten - und hier besonders zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich - unbestritten. Die nicht zu zählenden zwischenmenschlichen Kontakte im Rahmen des Austauschs und der Begegnung von Schülern, Lehrlingen, Gemeindebediensteten und anderen Gemeindeeinwohnern bedeuten hier mehr, als die mit großen finanziellen Mitteln geförderte staatliche Kulturpolitik je leisten könnte.

Die Schwierigkeiten, die üblicherweise bei der Gründung von Städtepartnerschaften zu überwinden sind, sind im wesentlichen psychologischer Natur, bedingt durch Sprachbarrieren, unterschiedliche Mentalität sowie politisch und historisch bedingte Ressentiments. Von staatlicher Seite wird die Anbahnung und Durchführung kommunaler Partnerschaften als wichtiger Beitrag zur Völkerverständigung angesehen und unterstützt[1]. Zu einer Reglementierung dieser kommunalen Aktivitäten sahen die zuständigen Innenminister der Länder bisher keine Veranlassung[2]. Daß Städtepartnerschaften aber auch staatspolitisch und rechtlich problematisch sein können, haben die in jüngerer Zeit zwischen bundesdeutschen und polnischen Kommunen geschlossenen Städtepartnerschaften gezeigt[3]. Gerade diese Partnerschaften mit osteuropäischen Städten zeigen, wie sehr die außenpolitischen, ideologischen und wirtschaftlichen Beziehungen der betreffenden Staaten zueinander die Voraussetzungen und Grenzen für die kommunalen Beziehungen bilden. Während die Partnerschaften mit Gemeinden in den westeuropäischen Nachbar-

---

1) Vgl. HAMM-BRÜCHER, Der Beitrag der kommunalen Körperschaften zur auswärtigen Kulturpolitik, in: Der Landkreis 1978, S. 10 ff.

2) Laut Umfrage TOMUSCHAT vom Juli 1977 an die Innenminister der Länder.

3) BLUMENWITZ, Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen im Lichte des Staats- und Verfassungsrechts, 1980, mit umfangreicher Dokumentation; DERS., Kommunale Außenpolitik, in: Festschrift v. Unruh, S. 747 f.

ländern der Zahl nach kaum mehr zu übersehen sind, sind die wenigen mit osteuropäischen Städten ausnahmslos in der Folge der "Entspannungspolitik" der 70er Jahre begründet worden[1]. Deutsch-deutsche Städtepartnerschaften gibt es bis heute nicht[2].

Ähnlich ist die Lage kommunaler Zusammenarbeit auf bilateraler und regionaler Ebene in den Grenzgebieten. Die Grenzregionen sind regelmäßig gekennzeichnet durch willkürlich gezogene nationalstaatliche Grenzen, die das Ergebnis von Kriegen oder anderen Machtkämpfen sind und die auf die geographischen, ethnischen und historischen Gegebenheiten wenig Rücksicht nehmen. Diese Regionen haben unter den kriegerischen Auseinandersetzungen und der Randlage zu den nationalen Zentren besonders zu leiden gehabt und sind weithin auch heute noch infrastrukturell benachteiligt[3]. Erst der Prozeß der europäischen Integration und der dadurch bewirkte Abbau grenzbedingter Abschließungseffekte hat den Gemeinden in den Grenzregionen Westeuropas den Weg zu einer grenz-

---

1) FIEDLER, Kontakte deutscher Städte und Gemeinden mit Osteuropa, in: DSt 1978, S. 37.

2) NATTER, Städtepartnerschaften im Wandel, in: Der Bayerische Bürgermeister (Heft Juli) 1978, S. 21, 22; HENNIG, Kontaktaufnahme mit Gemeinden in der DDR, in: Europa kommunal 1984, S. 58 ff.; v. LENNEP, Deutsch-deutsche kommunale Kontakte zur Zeit unerwünscht?, in: Europa kommunal 1984, S. 60 f.; zur Zeit ist eine Partnerschaft zwischen Eisenhüttenstadt und Saarlouis im Gespräch, nach: Die Zeit v. 24.1.1986, S. 8.

3) Vgl. HAMBÜCHEN, Potentielle Organisationsformen für grenzüberschreitende interkommunale Kooperation, S. 3 f.; v. MALCHUS, Die Zusammenarbeit europäischer Grenzgebiete. Basisbericht zum 1. Europäischen Symposium der Grenzregionen, Europarat, Beratende Versammlung, Doc. AS/COLL/Front (72)1, S. 1-4; GERLACH, Bericht im Namen des Ausschusses für Regionalpolitik, Raumordnung und Verkehr über den Entschließungsantrag der Herren GERLACH, MITTENDORFER und WIELDRAAIJER zur Regionalpolitik der Gemeinschaft bezüglich der Regionen beiderseits der Binnengrenzen der Gemeinschaft (Doc. 5/74), EG, Europäisches Parlament, Doc. 355/76, S. 18, 21.

überschreitenden Zusammenarbeit frei gemacht. Die deutschen Gemeinden an den Grenzen zu den Ländern der EG, zu Österreich und der Schweiz haben die Gemeinden auf der anderen Seite der Grenze in zunehmendem Maße als ihre natürlichen Partner gesucht und gefunden. Zwischen einzelnen Gemeinden ist es insbesondere auf bilateraler Ebene in großer Zahl zu rechtlichen und außerrechtlichen Abmachungen gekommen, die sich auf die Gebiete der Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser, Gas, Elektrizität und öffentlichem Nahverkehr, der Abfall- und Abwasserbeseitigung, der Bildung gemeinsamer kommunaler Einrichtungen, der gegenseitigen Hilfeleistung in Not- und Katastrophenfällen und der Koordination und Harmonisation gemeindlicher Planung konzentrieren[1].

Auf regionaler Ebene haben sich die Gemeinden in vielen Gemeinschaftsinitiativen insbesondere an der deutsch-niederländischen Grenze in "Regios", "Regionen" oder "Grenzregionen" organisatorisch zusammengefunden[2]. Ziel der regionalen Zusammenarbeit ist nicht, wie bei der bilateralen Kooperation, die gemeinsame Erledigung konkreter Aufgaben auf dem Gebiet der örtlichen Daseinsvorsorge, sondern die Förderung der grenzüberschreitenden Entwicklung der ganzen Region in den Bereichen der Infrastruktur, der regionalen Wirtschaft, des grenzüberschreitenden Natur- und Umweltschutzes, der Abstimmung des kommunalen Planungswesens sowie die Förderung des Zusammenlebens aller Grenzbewohner im sozialen und kulturellen Bereich[3]. Die Schwierigkeiten der bilateralen und regionalen kommunalen Kooperation sind auf Grund der Vielgestaltigkeit der Formen kommunaler Zusammenarbeit sehr viel komplexer als bei den Städtepartnerschaften. Je nach der Rechtsstruktur der Zusammenarbeit - ob auf Grund privatrechtlicher oder öffentlichrechtlicher Verträge oder

---

1) Hierzu ausführlich S. 40 ff.

2) Hierzu ausführlich S. 64 ff.

3) Vgl. HAMBÜCHEN, a.a.O., S. 5.

auf Grund einer außerrechtlichen faktischen Vereinbarung - und nach der Art der gestellten Aufgaben, deren Vielfalt bereits angedeutet worden ist, lassen sich im wesentlichen folgende Schwierigkeiten feststellen:

- Technische Schwierigkeiten auf Grund mangelnder Information, materieller Hilfe und qualifizierter technischer Unterstützung,

- rechtliche Schwierigkeiten auf Grund der Verschiedenartigkeit der Rechtsordnungen und der daraus folgenden unterschiedlichen Gemeindekonzeptionen (wo z.B. in dem einen Land die Gemeinden zuständig sind, können in dem Nachbarland staatliche Behörden zuständig sein), der unterschiedlichen Verwaltungsbestimmungen und -praktiken, der verschiedenartigen staatlichen Aufsichts- und Kontrollverfahren gegenüber den Gemeinden und der unterschiedlichen Auffassungen über die rechtliche Zulässigkeit staatsgrenzenüberschreitender kommunaler Zusammenarbeit,

- ökonomische und finanzielle Schwierigkeiten (die unterschiedlichen Gemeindekonzeptionen geben den Gemeinden auch eine unterschiedlich starke Finanzhoheit, so daß nicht alle Gemeinden aus eigenen Mitteln kostspielige Projekte wie etwa gemeinsame Kläranlagen finanzieren können),

- abgabenrechtliche Probleme (Steuern, Zoll), die im Einzelfall bei grenzüberschreitenden interkommunalen Leistungen und Dienstleistungen auftauchen,

- politische Schwierigkeiten wegen der unterschiedlichen Vorstellungen staatlicher Instanzen über die Souveränität des Staates und sein ausschließliches Recht zur Pflege auswärtiger Beziehungen,

- historisch und psychologisch bedingte Schwierigkeiten,

wie sie auch bei den Städtepartnerschaften auftauchen[1].

Die Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit in den Grenzgebieten kommt auch dadurch zum Ausdruck, daß es bereits mehrere Staatsverträge gibt, die sich ausdrücklich dieser Materie annehmen. Besonders interessant ist das auf der 4. Konferenz der für Kommunalfragen zuständigen europäischen Minister am 21.5.1980 in Madrid unterzeichnete "Europäische Rahmenabkommen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften", auf das noch ausführlich einzugehen sein wird[2].

Einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Förderung des europäischen Gedankens und zur Förderung kommunaler grenzüberschreitender Partnerschaft und Zusammenarbeit in Europa leisten auch die internationalen kommunalen Spitzenverbände, in denen deutsche Gemeinden maßgeblich mitwirken. Der IGV, eigentlich ein reiner Fachverband zum Zwecke des Erfahrungsaustausches und der wissenschaftlichen Durchdringung von kommunalen Problemen, hat einen "Ausschuß für europäische Fragen" gegründet und arbeitet mit dem RGRE zusammen, soweit es um die Sicherung kommunaler Interessen und die Beteiligung und Vertretung der Gemeinden bei den europäischen Organisationen Europarat und EG geht. Der mehr im politischen Bereich wirkende RGRE veranstaltet regelmäßig stattfinden-

---

1) Vgl. BOTHE, Local Co-operation on Transfrontier Environmental Problems, in: OECD (Hrsg.), Environmental Protection in Frontier Regions, S. 91, 98-102; ORIANNE, Difficulties in Co-operation between Local Authorities and Ways of Solving Them. Report Prepared for the Committee on Co-operation in Municipal and Regional Matters, Europarat, Doc. CE/Loc (73)12, S. 12, 15 ff.; PRILLWITZ, Verwaltungswissenschaftliche Probleme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, in: DITTMANN/KILIAN (Hrsg.), Kompetenzprobleme der auswärtigen Gewalt, S. 189 ff.

2) Siehe unten S. 122 ff.

de "Europäische Gemeindetage" und hat maßgeblich die Gründung der "Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas", eines beratenden Organs des Ministerkomitees nach Art. 17 der Satzung des Europarats, initiiert. IBU und RGRE haben praktisch alle Städtepartnerschaften deutscher Gemeinden initiiert oder bei deren Zustandekommen durch fachlichen Rat oder Vermittlung von Partnergemeinden mitgewirkt. Dabei hat sich die IBU besonders um die Begründung deutsch-französischer Partnerschaften als eines kommunalen Beitrags zu einer dauerhaften Aussöhnung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich bemüht. Probleme haben sich in der Vergangenheit daraus ergeben, daß die Interessengebiete der Verbände sich teilweise überlappten und daraus Spannungen und Empfindlichkeiten resultierten. Diese sind weitgehend durch Vereinbarungen der betreffenden Verbände untereinander abgebaut worden[1].

Die internationalen und nationalen deutschen Spitzenverbände vertreten die kommunalen Interessen beim Europarat und den Europäischen Gemeinschaften. Die Mitarbeit der kommunalen Verbände in diesen Organisationen hat sich mittlerweile in verschiedenen Formen institutionalisiert, wobei insbesondere die schon erwähnte "Ständige Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas" beim Europarat zu nennen wäre. Die Bedeutung dieser Aktivitäten läßt sich nicht einfach beurteilen. Ihr Problem ist, daß sie zwar institutionalisiert sind, gleichwohl aber kaum über echte Mitwirkungsrechte verfügen. Wenn deshalb auch im wesentlichen nur durch Überzeugungs- und Öffentlichkeitsarbeit kommunale Belange wirksam vertreten werden können, sollten diese Bemühungen nicht unterschätzt werden. Denn wie bei der Arbeit von Interessenverbänden ist die argumentative und persönliche Beeinflussung der eigentlichen Entscheidungsträger oft wichtiger als nicht

---

1) Über Organisation und Wirken der Internationalen Kommunalverbände siehe Ausführungen unten S. 94 ff.

entscheidungstragende Mitwirkungsrechte. Während die Arbeit beim Europarat in den letzten 25 Jahren durchaus erfolgreich gewesen ist, steckt sie bei den Europäischen Gemeinschaften eher noch in den Kinderschuhen. Aber auch dort sind in den letzten Jahren erfolgversprechende Anfänge gemacht worden[1].

Die Bedeutung der Mitwirkung der Gemeinden an der staatlichen Kultur- und Entwicklungspolitik[2] dürfte relativ gering einzuschätzen sein. Die kulturellen Kontakte der deutschen Gemeinden zum Ausland beruhen meist auf eigenem lokalem Antrieb; sie finden in der Form von Gastspielen, Ausstellungen, Eigenpräsentationen und Austauschprogrammen und ähnlichen Aktivitäten statt, die in der Regel im Rahmen einer Städtepartnerschaft erfolgen. Besondere Probleme sind hier nicht bekannt geworden.

C. Die staatrechtliche und völkerrechtliche Problematik der Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden

So vielgestaltig die kommunalen Auslangsbeziehungen und ihre Probleme auch sind, ihnen gemein ist der Umstand der Staatsgrenzenüberschreitung. Daraus ergeben sich aus völkerrechtlicher und staatsrechtlicher Sicht verschiedene Fragen, deren Klärung wesentlicher Gegenstand dieser Arbeit sein soll.

Der staatsrechtliche Aspekt ergibt sich daraus, daß die Gemeinden als unterstaatliche Gebietskörperschaften der Gebietshoheit ihres Staates unterliegen, dieser also die Befugnisse der Gemeinden auch in bezug auf ihre Auslandsbeziehungen hoheitlich regeln kann.

---

1) Zur kommunalen Mitarbeit im einzelnen siehe unten S. 106 ff.

2) Hierzu ausführlich unten S. 136 f.

Die grundlegende Stellung der bundesdeutschen Gemeinden im Verfassungsgefüge und damit ihr Verhältnis zum Staat wird durch das Grundgesetz und die einzelnen Länderverfassungen geregelt. Diesen Regelungen ist maßgeblich zu entnehmen, ob und mit welchem Inhalt die Gemeinden Auslandsbeziehungen aufnehmen dürfen. Dabei sind die sicher zentralen Vorschriften, nämlich Art. 28 und 32 GG, nicht so eindeutig, wie dies häufig angenommen wird. Besonders die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 32 GG[1] verleitet vielleicht vorschnell dazu, den Gemeinden das Recht zu einer freien "kommunalen Außenpolitik" zuzugestehen[2].

Die Frage, die zunächst geklärt werden muß, ist, ob Gemeinden überhaupt staatsgrenzenüberschreitend tätig werden dürfen. Art. 32 Abs. 1 GG könnte die auswärtige Gewalt des Bundes in einer Weise monopolisieren, daß auch die Beziehungen deutscher Gemeinden zu ausländischen nichtstaatlichen Verbänden und Körperschaften davon erfaßt werden[3]. Selbst wenn dies nicht der Fall sein sollte, gilt es, das Spannungsverhältnis zwischen den staatlichen und kommunalen Auslandsbeziehungen zu klären, insbesondere, wenn die letzteren mit der staatlichen Außenpolitik in Widerspruch geraten oder auch nur Wege beschreiten, die auch für die staatliche Außenpolitik noch innenpolitisch umstritten sind. Hier könnten sich für die Gemeinden Einschränkungen ihrer Gestaltungsfreiheit aus Art. 32 GG selbst oder aus einem Gebot der Staats- oder Bundestreue ergeben[4].

---

1) BVerfGE 2, 347 ff. (Kehler Hafen-Urteil), S. 374 f.: Art. 32 GG finde auf Beziehungen zu ausländischen öffentlichrechtlichen Gebilden, die nicht Staaten oder staatenähnlich sind, keine Anwendung. Hierfür enthalte das GG keine Bestimmungen.

2) Vgl. FIEDLER, Kommunale Außenpolitik, in: DSt 1978, S. 459.

3) Hierzu ausführlich unten S. 205 ff.

4) Hierzu ausführlich unten S. 221 ff., 278 ff.

Die Gemeinden können sich nicht wie Privatpersonen auf das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) berufen, sondern bedürfen als unterstaatliche Körperschaften in jedem Fall einer besonderen Handlungsermächtigung; sie sind auf den ihnen zugewiesenen Aufgabenbereich beschränkt. Eine Ermächtigung zur Aufnahme von Auslandsbeziehungen könnte dem in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG normierten Selbstverwaltungsrecht selbst zu entnehmen sein. In diesem Fall muß der Inhalt der Ermächtigung genau erklärt werden[1].

Der völkerrechtliche Aspekt ergibt sich daraus, daß die Gemeinden, wenn sie staatsgrenzenüberschreitend tätig werden, den Jurisdiktionsbereich und damit den Geltungsbereich der Rechtsordnung des eigenen Staates verlassen. Es stellt sich deshalb die Frage, welche Rechtsordnung Anwendung findet, ob die kommunalen Auslandsbeziehungen gegebenenfalls dem Völkerrecht selbst unterliegen[2].

Wie sehr der staatsrechtliche und der völkerrechtliche Aspekt miteinander verwoben sind, zeigt sich in den Fällen grenzüberschreitender interkommunaler Kooperation auf vertraglicher Ebene. Hier ergeben sich Probleme nicht nur hinsichtlich der anzuwendenden Rechtsordnung, sondern bei öffentlichrechtlichen Vereinbarungen auch hinsichtlich der Zulässigkeit der Übertragung von Hoheitsrechten sowie hinsichtlich des Aufsichtsrechts und des Rechtsschutzes für die Gemeinden und für betroffene Bürger. Diese Probleme lassen sich, wie noch zu zeigen ist, teilweise nur mit zwischenstaatlichen und damit völkerrechtlichen Verträgen der Staaten, denen die kooperierenden Gemeinden angehören, lösen[3].

---

1) Hierzu ausführlich unten S. 228 ff.
2) Hierzu ausführlich unten S. 161 ff.
3) Hierzu ausführlich unten S. 319 ff.

D. Abgrenzung des Themas und der Aufbau der Untersuchung

Gegenstand der Untersuchung sollen im Interesse einer sinnvollen Begrenzung nur die Auslandsbeziehungen bundesdeutscher Gemeinden unter dem Aspekt ihrer Zulässigkeit nach Völkerrecht und deutschem Recht sein.

Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, die rechtlichen Probleme kommunaler Auslandsbeziehungen nach dem Recht all der Länder zu untersuchen, mit deren Gemeinden bundesdeutsche Gemeinden Beziehungen aufgenommen haben. Allerdings ist nicht zu verkennen, daß kommunale Kooperationen über die Staatsgrenzen hinweg nur soweit gehen können, als dies allen beteiligten Gemeinden möglich ist: Die Zusammenarbeit kann nicht weiter gehen, als dies das "restriktivste" Recht zuläßt.

Die Beschränkung dieser Untersuchung auf die rechtliche Problematik bedeutet nicht, daß die technischen, administrativen und politischen Schwierigkeiten kommunaler Auslandsbeziehungen weniger gewichtig wären. Diese einzelnen Aspekte können auch gar nicht isoliert betrachtet werden: Politische Schwierigkeiten wirken sich auch rechtlich aus etwa in der Form der Versagung notwendiger aufsichtsrechtlicher Genehmigungen oder der restriktiven Auslegung verfassungsrechtlicher und sonstiger Vorschriften. Technische und administrative Schwierigkeiten sind oft Folge oder Ursache von Mängeln des zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumentariums.

Den rechtlichen Erörterungen wird eine "Bestandsaufnahme" der bisherigen kommunalen Auslandsbeziehungen vorangestellt. Ziel dieser Bestandsaufnahme ist nicht eine quantitative statistisch umfassende Auflistung aller Auslandskontakte, sondern die Vermittlung eines Überblicks über die Vielfalt der Formen und Inhalte kommunaler Aus-

landsbeziehungen. Eine umfassende zahlenmäßige Bestandsaufnahme wäre angesichts der raschen Entwicklung der Beziehungen auch nur von vorübergehendem Wert.

Die rechtliche Untersuchung wird nicht gesondert für jede Art kommunaler Auslandsbeziehungen erfolgen. Es soll vielmehr die gemeinsame rechtliche Basis geklärt werden, auf der kommunale Auslandsbeziehungen überhaupt aufgenommen und gestaltet werden können. Dabei wird im Rahmen der rechtlichen Erörterung ohne weiteres deutlich, daß die rechtlichen Probleme nach dem jeweiligen Gegenstand der Auslandsbeziehungen schwerpunktmäßig verschieden sind.

Kapitel 2: Bestandsaufnahme

A. Bisherige Dokumentationen kommunaler Auslandsbeziehungen und ihre Verwertbarkeit für die vorliegende Arbeit

Eine umfassende Dokumentation aller kommunalen Auslandsbeziehungen ist bisher nicht in Angriff genommen worden. In einigen Teilbereichen aber haben sich die kommunalen Spitzenverbände, staatliche Instanzen, der Europarat und seine Institutionen und die wissenschaftliche Literatur um eine empirische Erfassung kommunaler Auslandsbeziehungen bemüht.

Auf dem Gebiet der Städtepartnerschaften veröffentlichen der RGRE/Deutsche Sektion und der Deutsche Städtetag in unregelmäßigen Abständen namentliche Neuauflistungen von Städtepartnerschaften ihrer Mitglieder[1]. Auch führen manche Bundesländer Listen über Städtepartnerschaften ihrer Kommunen[2].

Auf dem Gebiet interkommunaler Zusammenarbeit in den Grenzgebieten bemüht sich das Sekretariat des Europa-

---

1) RGRE/Dt. Sektion, Liste der offiziellen Partnerschaften, Stand 31. Juli 1978, vervielfältigtes Manuskript; ders., Liste der offiziellen Partnerschaften zwischen deutschen Kommunen und Kommunen in Skandinavien, Südwest-, Osteuropa, außerhalb Europas, Stand 30. September 1979, vervielfältigtes Manuskript; FIEDLER, Neuauflistung der Städteverbindungen der Mitglieder des Deutschen Städtetages, in: DSt 1978, S. 705 ff. Erstmals ist von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände eine Gesamtaufstellung aller Partnerschaften 1982 herausgegeben worden, siehe S. 4 Fn.4; v. LENNEP, RGE-Kommunalkongreß Stuttgart 1985. Kommunale Partnerschaften und Kontakte, in: Europa kommunal 1985, S. 34, 38.

2) So Rheinland-Pfalz und Bayern laut Umfrage TOMUSCHAT vom Juli 1977 an die Innenminister der Länder.

rates, Abteilung für Kommunalfragen, im Auftrage der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas eine Dokumentation über bereits geschlossene kommunale Vereinbarungen zusammenzustellen. Anfang 1983 hat der Generalsekretär des Europarates eine "Forschungs- und Informationsstelle für grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gemeinden und Gebietskörperschaften" ins Leben gerufen, die künftig Informationen und Unterlagen sammeln und den zuständigen Behörden zur Verfügung stellen wird[1]. Anläßlich der Konferenz über die "Verhütung grenzüberschreitender Verschmutzungen und die Zusammenarbeit der Gemeinden und Regionen" in Aachen vom 3. bis 5.4.1979 wurde von der Abteilung für Kommunalfragen des Europarat-Sekretariats eine Liste der ihr bekannten kommunalen grenzüberschreitenden Vereinbarungen über Abwasser- und Abfallbeseitigung und Wasserversorgung zusammengestellt[2]. Die kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) beim Deutschen Städtetag in Köln veranstaltete Anfang 1975 eine Umfrage bei 80 Gemeinden und Kreisen in den westlichen Grenzgebieten der Bundesrepublik[3], deren Ergebnisse in einem Bericht über interkommunale Zusammenarbeit und deren Problematik bei Überschreitung von Staatsgrenzen[4] eingingen. In der Literatur haben sich mehrere Autoren mit der Erfassung grenzüberschreitender interkommunaler Zusammenarbeit beschäftigt: Viktor v. MALCHUS in seinen "Basisberichten" für die vom Eu-

---

1) Konkrete Arbeitsergebnisse dieser Informationsstelle liegen zur Zeit noch nicht vor.

2) Europarat, Conference of Local and Regional Authorities of Europe CONG-TFP (79)22 REV, S. 20-34.

3) Das Material dieser Umfrage mit einem umfangreichen Fragenkatalog ist nicht veröffentlicht worden, konnte aber mit freundlicher Genehmigung der KGSt eingesehen werden.

4) KGSt-Bericht Nr. 17/1975: Interkommunale Zusammenarbeit - Teil II: Interkommunale Zusammenarbeit über die Bundesgrenze hinaus, 1975.

roparat veranstalteten Symposien der Grenzregionen 1972 und 1975[1], Birgit SCHLÖGEL in ihrer Arbeit über interkommunale Zusammenarbeit im deutsch-schweizerischen und deutsch-österreichischen Grenzraum[2], und Michael MATTAR in seiner Arbeit über die interkommunale Zusammenarbeit in der Region Saarland-Westpfalz-Lothringen-Luxemburg-Trier[3].

Hinsichtlich der regionalen kommunalen Zusammenarbeit in den Grenzgebieten sind die Eigenpublikationen dieser Zusammenschlüsse beachtenswert[4], sowie die Arbeiten von H. GERLACH[5], U. HAMBÜCHEN[6] und M. OEHM[7] mit Beschreibungen der wichtigsten regionalen Initiativen.

Die Mitarbeit der deutschen Gemeinden in den internationalen kommunalen Spitzenverbänden sowie der nationalen und internationalen Verbände bei den supranationalen europäischen Organisationen wird in den betreffenden amtlichen Dokumenten und in den Verbandsblättern veröffentlicht[8].

---

1) v. MALCHUS, Die Zusammenarbeit europäischer Grenzgebiete, Basisbericht zum 1. bzw. 2. Europäischen Symposium der Grenzregionen, Europarat, Beratende Versammlung, AS/COLL/Front (72)1 und AS/COLL/Front (75)1; DERS., Partnerschaft an Europäischen Grenzen, 1975.

2) SCHLÖGEL, Grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit, S. 154 ff.

3) MATTAR, Die staats- und landesgrenzenüberschreitende kommunale Zusammenarbeit in der Großregion Saarland-Westpfalz-Lothringen-Luxemburg-Trier, S. 92-330.

4) Hierzu siehe Ausführungen unten S. 64 ff.

5) GERLACH, Bericht, Europäisches Parlament Doc. 355/76, S. 47 ff.

6) HAMBÜCHEN, Potentielle Organisationsformen, S. 47-83.

7) OEHM, Rechtsprobleme Staatsgrenzen überschreitender interkommunaler Zusammenarbeit, S. 46 ff.

8) Betr. der Mitteilungsblätter der kommunalen Spitzenverbände vgl. unten S. 93 ff. Betr. der amtlichen Dokumente des Europarates und der EG vgl. unten S. 106 ff.

B. Städtepartnerschaften

I. Begriff der Städtepartnerschaften

Bei den Städtepartnerschaften handelt es sich um vereinbarte Freundschaftsverhältnisse zwischen Gemeinden verschiedener Nationalität mit dem Ziel, die ständige gastfreundschaftliche Beziehung ihrer Bürger zu ermöglichen und zu fördern und durch gegenseitige Hilfe und Verständigung das Gefühl der Zusammengehörigkeit - im europäischen Bereich insbesondere das Gefühl der europäischen Einheit - zu schaffen[1].

II. Gründe für den Abschluß von Städtepartnerschaften

Das wesentliche Motiv der Gemeinden nach dem Ende des 2. Weltkrieges, Partnerschaften mit ausländischen Kommunen abzuschließen, war sicher der Gedanke der Völkerverständigung, der Erhaltung des Friedens und der Überwindung der Vergangenheit[2]. Nicht zufällig standen deshalb die Verschwisterungen deutscher und

---

1) RGE/Dt. Sektion (Hrsg.), Leitfaden für die Partnerschaft, S. 6; FIEDLER, Zur Neuauflistung der Städteverbindungen der Mitglieder des Deutschen Städtetages, in: DSt 1978, S. 705; v. LENNEP, RGE-Kommunalkongreß Stuttgart 1985, in: Europa kommunal 1985, S. 34.
Zur Rechtsnatur der Partnerschaftsabschlüsse siehe unten S. 142 ff.

2) Die Partnerschaften im heutigen Sinne sind überhaupt eine Schöpfung der Nachkriegszeit. Vor dem 2. Weltkrieg gab es zwar zwischen einzelnen Gemeinden besondere freundschaftliche Beziehungen, ohne daß diese aber die Intensität von vereinbarten Freundschaftsverhältnissen im Sinne der heutigen Partnerschaften annahmen.

französischer Gemeinden im Vordergrund[1].

Das nächstwichtige Motiv für den Abschluß von Partnerschaften war und ist auch heute noch für die Gemeinden im westeuropäischen Raum die Entwicklung und Verbreitung der europäischen Idee in der breiten (Gemeinde-) Bevölkerung durch den Abbau von Vorurteilen und Nationalismen, durch gegenseitige Information und vor allem durch das durch menschliche Begegnung vermittelte emotionale Gefühl europäischer Solidarität und kultureller Verbundenheit[2].

Für den Kommunalpolitiker ist ein weiteres Motiv die Bewahrung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und der fachliche Gedankenaustausch. Die Städtepartnerschaften können dazu beitragen, gerade den Partnergemeinden in zentralistisch regierten Ländern (z. B. Frankreich) die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung für die Erhaltung und Bewahrung der Bürgerfreiheiten nahezubringen. Bei der Bewältigung der verschiedenen kommunalen Probleme kann der gegenseitige Erfahrungsaustausch neue Wege zur Problemlösung aufzei-

---

1) Ausführlich über die deutsch-französischen Städtepartnerschaften und ihre Rolle für die deutsch-französische Verständigung GARSTKA, Die Rolle der Gemeinden in der internationalen Verständigung nach dem Zweiten Weltkrieg gezeigt am Beispiel der deutsch-französischen Verständigung, S. 56 ff.; Sowie GRUNERT, Langzeitwirkungen von Städtepartnerschaften, S. 153-171. Die erste Städtepartnerschaft überhaupt wurde zwischen Ludwigsburg und Montbéliard geschlossen. Während in den 50er Jahren nur vereinzelte Partnerschaften zustande kamen, ging deren Zahl in den 60er Jahren (Deutsch-französischer Vertrag!) sprunghaft in die Höhe.

2) Hierzu besonders: MEYERS, Die Städtepartnerschaften und ihr Beitrag zur Einigung Europas, in: Die Gemeinden für die Einigung Europas, Schriftenreihe der Dt. Sektion des RGE (Heft 2) 1979, S. 51, 58 ff.; FRIEDRICH, Europa-Nation im Werden, S. 181, 192 ff.; LÖWENBERG, Praktische Partnerschaftsarbeit und ihr Beitrag zur Einigung Europas, in: Die Gemeinden für die Einheit Europas, Schriftenreihe der Dt. Sektion des RGE (Heft 2) 1979, S. 69 ff.

gen[1].

Besondere Beweggründe tragen die Städtepartnerschaften deutscher Gemeinden mit osteuropäischen Gemeinden und mit Kommunen in der Dritten Welt. Partnerschaften mit Städten in Entwicklungsländern bieten im besonderen Maße auf der Ebene persönlicher Kontakte und in einer Atmosphäre unmittelbarer Solidarität die Möglichkeit der Entwicklungshilfe durch technische und fachpersonelle Hilfe beim Aufbau der kommunalen Verwaltung und Wirtschaft[2]. Partnerschaften mit Städten in osteuropäischen Ländern verfolgen teilweise über den Zweck der Völkerverständigung hinaus auch das Ziel, die Ergebnisse der staatlichen Entspannungspolitik der 70er Jahre auf kommunaler Ebene festzuschreiben. So erklären die deutsch-polnischen "Städtepartnerschaftsabkommen" in ihren Präambeln, die Beziehungen zwischen der Volksrepublik Polen und der Bundesrepublik Deutschland auf der Grundlage der deutsch-polnischen Verträge, insbesondere des "Warschauer Vertrages" vom 7.12.1970, verbessern helfen zu wollen[3].

III. Die Anbahnung der Städtepartnerschaften

Die Städtepartnerschaften kommen regelmäßig durch freundschaftliche Kontakte von beteiligten Bürgern oder durch Vermittlung der kommunalen Verbände, insbesondere

---

1) RGE/Dt. Sektion (Hrsg.), Leitfaden für die Partnerschaft, S. 6 f.; FIEDLER, Neuauflistung der Städteverbindungen, in: DSt 1978, S. 705, 706.

2) Deutsche Stiftung für Entwicklungsländer (Hrsg.), Expertengespräch: Kommunale Partnerschaften mit Gemeinden in Entwicklungsländern, vom 24.6.1970 in Bad Godesberg, DOK-521B, Anhang a), S. 1 f., Anhang c), S. 1 ff.

3) Vier Partnerschaftsabkommen und die zugehörigen Dokumente und Stellungnahmen sind abgedruckt in BLUMENWITZ, Deutsch-polnische Städtepartnerschaftsabkommen, S. 53 ff.

der IBU und des RGRE, zustande[1]. Die Suche nach geeigneten Partnerschaftsgemeinden gestaltet sich zunehmend schwieriger, da auf Grund der bereits bestehenden Partnerschaftsverhältnisse[2] immer weniger geeignete und partnerschaftswillige Gemeinden im westeuropäischen Ausland zur Verfügung stehen.

Die praktischen Probleme bei der Anbahnung sind sonst finanzieller Art[3] oder betreffen die organisatorische Vorbereitung durch die Aufstellung eines geeigneten Veranstaltungsprogramms unter breiter Mitwirkung der örtlichen Gruppen, Vereine und Repräsentanten öffentlicher und privater Einrichtungen, die Sicherstellung der Unterbringung und Verpflegung der Gäste, den Abschluß von Versicherungen und die Schaffung von Informationsdiensten[4].

Auch die Partnerschaften zu Gemeinden der Dritten Welt kommen durch persönliche Kontakte und Beziehungen zustande[5]. Besondere Probleme sind hierbei nicht bekannt geworden.

Schwieriger gestalten sich dagegen die Anbahnungen von Partnerschaften mit osteuropäischen Städten außerhalb Jugoslawiens. Auf Grund geringer persönlicher Beziehungen

---

1) Zum quantitativen Anteil der Privatpersonen und der Gemeinden selbst sowie der Verbände IBU und RGRE am Zustandekommen der Partnerschaften siehe GARSTKA, a.a.O., S. 64 ff.

2) Siehe statistische Auflistungen unten S. 35 ff.

3) Hierzu LÖWENBURG, Finanzierung der Städtepartnerschaften durch die Städte und Gemeinden, in: Städte- und Gemeinderat 1977, S. 144 ff.

4) Gerade hier leisten die in der Anbahnung von Partnerschaften erfahrenen kommunalen Verbände, insbesondere der RGRE und die IBU, wertvolle Hilfe durch entsprechende Beratung. Vgl. GARSTKA, a.a.O., S. 64 ff.; FRIEDRICH, a.a.O., S. 188 ff.; o.V., Auswärtige Angelegenheiten deutscher Städte - I. Partnerschaften, in DSt 1976, S. 139 f.

5) Laut freundlicher Mitteilung der RGRE/Dt. Sektion vom 29.1.1981.

und eines historisch und politisch bedingten Mißtrauens bedarf es einer längeren Anlaufphase. Als Beispiel mag die Chronik der mühsamen achtjährigen Anbahnung der Partnerschaft zwischen Göttingen und Toruń (Volksrepublik Polen) dienen: Erforderlich waren zehn Reisen von bis zu 130 Personen starken Delegationen Göttingens nach Polen, sieben polnische Gegenbesuche, mehrere Kulturtage, Ausstellungen, Diskussionen und sonstige Veranstaltungen, Besprechungen im polnischen Außenministerium, im polnischen Ministerium für Bildung und Erziehung, mit dem polnischen Botschafter in Bonn und dem Bundeskanzleramt[1].

IV. Der Partnerschaftsabschluß

Die offiziellen Partnerschaften werden durch die Unterzeichnung von Partnerschaftsurkunden in einem feierlichen Festakt gegründet. Entsprechend den Zielen der Partnerschaften enthalten die - meist mit Wappen und Siegel aufwendig gestalteten - Urkunden regelmäßig eine etwa so lautende Erklärung:

"Wir ... verpflichten uns am heutigen Tage feierlich
- die ständigen Bande zwischen den Stadtverwaltungen unserer Städte zu bewahren, auf allen Gebieten den Austausch ihrer Einwohner zu unterstützen und durch eine bessere gegenseitige Verständigung das wahre Gefühl der europäischen Brüderlichkeit zu fördern
- unser Bestreben zu vereinigen, um mit allen uns zur Verfügung stehenden Mitteln zum Erfolg dieses notwendigen Werkes des Friedens und des Wohlstandes beizutragen, zur europäischen Einheit."[2]

---

1) Oberstadtdirektor der Stadt Göttingen (Hrsg.), Toruń-Göttingen, 1978-1982, S. 1-4.

2) Beispiel einer "Muster-"Verschwisterungsurkunde, siehe RGE/Dt. Sektion (Hrsg.), Leitfaden für die Partnerschaft, S. 16.

Viele Urkunden enthalten ähnliche Erklärungen in noch verkürzter Form. Sie werden unterzeichnet von den Bürgermeistern und gegebenenfalls zusätzlich noch von dem Hauptverwaltungsbeamten[1]. Auffallend ist, daß die in den Urkunden benannten Verpflichtungen wenig konkretisiert sind; offensichtlich soll die Ausfüllung des partnerschaftlichen Verhältnisses der späteren Eigeninitiative der Partner überlassen bleiben. Erklärungen wie "... wollen wir den Austausch auf wirtschaftlichem, wissenschaftlichem, kulturellem, sportlichem und gesellschaftlichen Gebiet ... fördern und intensivieren..."[2], stellen schon die Ausnahme dar.

Einen Sonderfall bilden die Partnerschaftsvereinbarungen mit osteuropäischen Gemeinden außerhalb Jugoslawiens[3]. Beispielhaft soll hier der Inhalt der Partnerschaftsvereinbarungen zwischen Hannover und Posen, zwischen Saarbrücken und Tiflis und zwischen Wuppertal und Kosice (CSSR) wiedergegeben werden.

Die Partnerschaft Saarbrückens mit Tiflis wurde durch einen am 17.9.1978 unterzeichneten "Partnerschaftsvertrag zwischen den Städten Nantes - Tbilisi - Saarbrücken" zu einer sogenannten "Ringpartnerschaft" erweitert. Ein wesentlicher Unterschied zu den "üblichen" Partnerschaftsabschlüssen mit den in westlichen Ländern gelegenen Gemeinden besteht hier darin, daß ausdrücklich

---

1) Vgl. auch zahlreiche Beispiele in: RGE/Dt. Sektion (Hrsg.), Leitfaden für die Partnerschaft, S. 18-24.

2) So die Urkunde der Partnerschaft Mainz in Zagreb, unterzeichnet am 29.10.1977 in Mainz. Ähnlich auch die Partnerschaftserklärungen zwischen Mainz und Watford am 23.10.1976, zwischen Mainz und Dijon vom 21.10.1978 und zwischen Mainz und Valencia vom 11.12. 1978.

3) Zur Auflistung der Partnerschaften mit osteuropäischen Städten siehe unten S. 36.

ein Partnerschafts-"Vertrag" abgeschlossen wurde. In dieser Vereinbarung wird "... der Wunsch einer internationalen Zusammenarbeit zwischen allen drei Städten durch die gemeinsame Partnerschaft Nantes - Tbilisi - Saarbrücken feierlich besiegelt. ... Die Beziehungen untereinander sollen durch gegenseitige Besuche auf allen Gebieten gefördert werden, insbesondere durch kulturelle Veranstaltungen und Begegnungen, durch Jugendbegegnungen, durch sportliche Begegnungen, durch die Pflege von Kontakten zwischen den gesellschaftlichen Organisationen, durch die Förderung des Tourismus, durch Erfahrungsaustausch auf allen Gebieten der kommunalen und sozialen Praxis ...". Die Urkunde ist von dem Oberbürgermeister von Saarbrücken, dem Bürgermeister von Nantes und dem Vorsitzenden des Exekutivkomitees des Staatsrates von Tbilisi unterzeichnet.

Die deutsch-polnischen "Rahmenvereinbarungen für die Zusammenarbeit" heben sich von den (sonst) üblichen Partnerschaftsurkunden sowohl durch ihren Inhalt als auch durch ihre Form ab. Hier erfolgt eine Annäherung an Verträge und Abkommen, wie sie der Diktion und der Gestaltung nach zwischen Staaten oder internationalen Organisationen üblich sind. Als Beispiel soll hier die "Rahmenvereinbarung zwischen der Stadt Poznań in der Volksrepublik Polen und der Landeshauptstadt Hannover in der Bundesrepublik Deutschland" vom 29.10.1979 dienen. Die Rahmenvereinbarung beginnt mit folgender Präambel:

"Die Stadt Poznań ... und die Landeshauptstadt Hannover ...

- im Einverständnis, ... daß diese Zusammenarbeit ein konstruktiver Beitrag ist im Prozeß der Normalisierung der Beziehungen zwischen der Volksrepublik Polen und der Bundesrepublik Deutschland entsprechend

den Grundlagen des Abkommens vom 7. Dezember 1970[1] und den gemeinsamen Erklärungen vom 11. Juni 1976[2] und vom 25. November 1977[3],

- in der Überzeugung, daß die Gestaltung der auf gegenseitigem Vertrauen beruhenden Beziehungen zwischen der Volksrepublik Polen und der Bundesrepublik Deutschland sich mit politischer Tätigkeit, die im Widerspruch mit Geist und Buchstabe des Abkommens vom 7. Dezember 1970 steht, nicht vereinbaren läßt,
- im Bestreben, daß beide Städte ... in Anlehnung an Art. 4 des Kulturabkommens zwischen der Volksrepublik Polen und der Bundesrepublik Deutschland[4] und an die ausgearbeiteten Empfehlungen der gemeinsamen Schulbuchkommission zur Eliminierung von Stereotypen, Vorurteilen, Mißtrauen und historischen Auflagerungen[5]

---

1) Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen (Warschauer Vertrag), BGBl. II 1972, S. 651.

2) Gemeinsame Erklärung über die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen von Bundeskanzler Helmut SCHMIDT und dem Ersten Sekretär des Zentralkomitees der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei, Edward GIEREK, abgegeben in Bonn am 11. Juni 1976, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 12.6.1976, Nr. 70, S. 670 ff.

3) Gemeinsame Erklärung von Bundeskanzler Helmut SCHMIDT und dem Ersten Sekretär des Zentralkomitees der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei, Edward GIEREK, abgegeben in Warschau am 25. November 1977 anläßlich des Besuchs des Bundeskanzlers in der Volksrepublik Polen, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 8.12.1977, Nr. 125, S. 1149 ff.

4) Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Volksrepublik Polen über kulturelle Zusammenarbeit vom 11.6.1976, bekanntgemacht am 14.12.1977, BGBl. II 1977, S. 1489 ff. Art. 4 des Abkommens betrifft die Darstellung der deutsch-polnischen Geschichte in Schulbüchern.

5) Empfehlung der gemeinsamen deutsch-polnischen Schulbuchkommission für Schulbücher der Geschichte und Geographie in der Bundesrepublik Deutschland und in der Volksrepublik Polen, Georg-Eckert-Institut für Internationale Schulbuchforschung (Hrsg.), 1977.

beitragen ...,
- in der Überzeugung, daß die allgemeinen Regeln des Völkerrechts den Gesetzen übergeordneter Bestandteil des nationalen Rechts sind,

erklären:

Beide Städte werden sich im Rahmen der Kontakte und der Zusammenarbeit durch Ziele und Prinzipien leiten lassen, für die das Abkommen vom 7. Dezember 1970 eine dauerhafte Grundlage bildet.

Sie werden jeder politischen Tätigkeit entgegentreten, die im Widerspruch zum Abkommen vom 7. Dezember 1970 und dem Geist der gemeinsamen Erklärungen vom 11. Juni 1976 und 25. November 1977 steht.

Auf der Grundlage des Abkommens vom 7. Dezember 1970 werden sie entsprechende Schritte unternehmen, die zu voller Anwendung und Beachtung von rechtlichen und politischen Folgewirkungen des Abkommens durch die untergeordneten städtischen Institutionen führen. ..."

Im Anschluß an die Präambel werden in den §§ 1 bis 6 die Bereiche der beabsichtigten Zusammenarbeit abgesteckt:

"Beide Seiten werden die Zusammenarbeit vor allem auf den Gebieten:

Kommunale Tätigkeit, Wohnungsbau und Internationale Messen ... ausdehnen", § 1.

"In der laufenden Entwicklung der Zusammenarbeit auf den Gebieten der kommunalen Wirtschaft und des Wohnungsbaus werden beide Seiten insbesondere folgende Bereiche berücksichtigen: Stadtverkehr, gesellschaftliche und technische Infrastruktur, Umweltschutz ...", § 2.

"Beide Seiten werden ... die gegenseitigen Kontakte und den Erfahrungsaustausch unter Messeveranstaltern

unterstützen", § 3.

"Beide Seiten werden Kontakte zwischen Vertretern von Wirtschaftsunternehmen auf kommunaler Ebene ... unterstützen ... Es wird angestrebt, die Bürger beider Städte umfassend über die Zusammenarbeit zu informieren, mit dem Ziel, allen Bevölkerungsschichten die Möglichkeit zum besseren gegenseitigen Kennenlernen zu geben. Beide Seiten verpflichten sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten, unmittelbare Kontakte zwischen einzelnen Bürgern beider Städte zu unterstützen", § 4.

"... beide Seiten (werden) die Zusammenarbeit im wissenschaftlichen, kulturellen und sportlichen Bereich unterstützen, auch durch Organisation von periodischen Veranstaltungen ...", § 5.

"Beide Seiten werden eine enge Zusammenarbeit auf dem Bereich des Bildungs- und Fachschulwesens anknüpfen ..., wobei die Erörterung von praktischen Maßnahmen, die zur Verwirklichung der ausgearbeiteten Empfehlungen der gemeinsamen Schulbuchkommission führen, besondere Bedeutung beigemessen wird ...", § 6.

§ 7 sieht vor, daß beide Städte den Umfang der Zusammenarbeit in Form von "eingehenden Programmen von Zeit zu Zeit abstimmen."

§ 8 legt fest, daß beide Texte - je einer in deutscher und polnischer Sprache - "in gleicher Weise verbindlich sind."

Das Rahmenabkommen ist sowohl von den Hauptverwaltungsbeamten als auch den Ratsvorsitzenden unterschrieben.

Zu den deutsch-polnischen Partnerschaftsabkommen ist allgemein noch hervorzuheben, daß sie alle weit-

gehend inhaltlich übereinstimmen[1]. Dies trifft vor allem für die Präambel zu.

Die Städtepartnerschaft zwischen Wuppertal und Kosice (Kaschau), CSSR, ist am 25.5.1980 durch die Unterzeichnung des "Abkommens über die Zusammenarbeit zwischen den Städten Wuppertal und Kosice" besiegelt worden.

In der Präambel bekräftigen beide Seiten ihren Wunsch, "im Geiste der Beschlüsse der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa von Helsinki und des fortschreitenden Prozesses der Vertiefung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik, der von der im Jahre 1978 verabschiedeten Gemeinsamen Erklärung der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik ausgeht[2], geleitet von dem gemeinsamen Ziel, einen Beitrag für die Festigung des Weltfriedens, der Freundschaft und der Verständigung zwischen den Völkern zu leisten...", die "Verbindung zwischen der Stadt Wuppertal und Kosice zu entwikkeln und somit zur weiteren Entwicklung gutnachbarschaftlicher Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik beizutragen ...".

---

1) Vgl. "Rahmenvereinbarung" zwischen der Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) und der Stadt Gdańsk vom 12.4.1976, "Rahmenvereinbarung" zwischen der Stadt Nürnberg und der Stadt Kraków vom 2.10.1979, "Rahmenvereinbarung" zwischen der Stadt Göttingen und der Stadt Toruń vom 28.11.1978.

2) Gemeinsame Erklärung von Bundeskanzler Helmut SCHMIDT und dem Präsidenten der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik Gustáv HUSAK, abgegeben in Bonn am 11.4.1978, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 13.4.1978, Nr. 33, S. 304 ff.

In Art. 1 wird der Bereich der Zusammenarbeit abgesteckt: Gemäß Abs. 1 werden Erfahrungen und Erkenntnisse ausgetauscht auf den Gebieten der Verwaltung, des Städtebaus, des städtischen Verkehrs, der "Dienstleistungen für die Bevölkerung", der Bildungs- und Gesundheitsfürsorge, der Kultur, der Erholung und des Sports; gemäß Abs. 2 werden gemeinsame sportliche und kulturelle Veranstaltungen durchgeführt; Abs. 3 sieht den Austausch von Fachleuten und den bilateralen Erfahrungsaustausch vor; nach Abs. 4 werden beide Seiten die Bürger über die Arbeitserfolge in den vorgenannten Bereichen unterrichten.

Gemäß Art. 2 Abs. 2 können die Bestimmungen der einzelnen Artikel dieses Abkommens einvernehmlich "im Bedarfsfall ergänzt und geändert werden".

Art. 3 sieht vor, daß jeweils für einen Zeitraum von zwei Jahren ein "Durchführungsprotokoll" vereinbart wird, das die Vorhaben für den folgenden Zeitraum festlegt.

Nach Art. 4 werden diese Vorhaben "auf eigene Kosten der entsendenden oder empfangenden Seite auf der Grundlage der Reziprozität ... abgewickelt".

Art. 5 Abs. 2 sieht vor, daß das "für unbestimmte Zeit" geschlossene Abkommen mit einer Frist von drei Monaten schriftlich gekündigt werden kann. Gemäß Art. 4 Abs. 3 sind die Fassungen des Abkommens in deutscher und slowakischer Sprache "gleichermaßen gültig".

V. Die Gestaltung der Partnerschaftsverhältnisse durch die Gemeinden

Der Abschluß einer kommunalen grenzüberschreitenden Partnerschaft bildet nur den äußeren Rahmen, inner-

halb dessen sich die partnerschaftlichen Beziehungen kontinuierlich entwickeln sollen. Die Ausfüllung dieses Rahmens obliegt der weiteren Eigeninitiative der Gemeinden. Dabei werden zwei Wege beschritten: Teilweise liegt die Trägerschaft und Organisation der Partnerschaftsveranstaltungen überwiegend in der Hand der Gemeindeverwaltungen[1]. Teilweise bilden offizielle Treffen aber nur den Anlaß für weitere unmittelbare Kontakte zwischen einzelnen Bürgern und bürgerschaftlichen Vereinigungen wie lokalen Vereinen, Clubs, Verbänden jeder Art sowie öffentlichen Einrichtungen wie Schulen, Universitäten, Bibliotheken, Museen etc.[2].

Inhaltlich liegen die Schwerpunkte aller Städtepartnerschaften auf dem Gebiet des Kultur- und Jugendaustausches. Zum Kulturaustausch gehören Kunst- und Photoausstellungen, Theater- und Konzertaufführungen, Auftritte von Chor-, Mimik- und Folkloregruppen, sowie der Erfahrungsaustausch zwischen Fachleuten aus Museen, Bibliotheken, Denkmalpflegebehörden und sonstigen kulturellen Vereinigungen. Zum Jugendaustausch zählen der Schüler- und Lehrlingsaustausch zwischen Schulen, anderen Ausbildungsstätten, Vereinigungen wie Pfadfindergruppen oder Gewerkschaften.

---

1) Dies ist besonders ausgeprägt bei den Partnerschaften mit osteuropäischen Städten. Die deutsch-polnischen Partnerstädte vereinbaren jeweils im voraus ein detailliertes Arbeitsprogramm für das kommende Jahr. Vgl. "Protokoll über das Gespräch zwischen Vertretern der Städte Toruń und Göttingen" vom 15.10.1979, vervielfältigtes Manuskript der Stadt Göttingen, in dem thematisch geordnet - Sport, Jugendarbeit, Kommunalwirtschaft, Denkmalpflege, Kultur - die einzelnen Begegnungen, Treffen, Veranstaltungen nach Art, Zahl und Datum im einzelnen festgelegt werden.

2) Diese Art der Organisation überwiegt bei Partnerschaften mit westeuropäischen Gemeinden. Vgl. "Die Städtepartnerschaften zwischen Mainz und Watford 1956-1976", vervielfältigtes Manuskript der Stadt Mainz.

Außer dem Kultur- und Jugendaustausch gibt es noch sportliche Begegnungen, den Austausch von Bediensteten zwischen den Gemeindeverwaltungen und sonstigen öffentlichen Einrichtungen, sowie unmittelbare Beziehungen zwischen örtlichen Vereinen und anderen privaten Organisationen[1].

Die Intensität der einzelnen Städtepartnerschaften ist sehr unterschiedlich. Manche Partnerschaften reduzieren sich auf wenige offizielle Treffen während eines Jahres, während andere derart intensive Beziehungen entwickelt haben, daß dort ständig verschiedene Austauschprogramme durchgeführt werden[2].

VI. Die Stellung der Bundesregierung und der Landesregierungen zu den Partnerschaften

Sowohl die Bundesregierung als auch die Landesregierungen standen und stehen den Städtepartnerschaften positiv gegenüber. Gleichwohl sind Stellungnahmen staatlicher Instanzen selten, weil diese die "kommunale Außenpolitik" als unproblematisch oder als ureigenste Angelegenheit der Gemeinden ansehen.

Die Bundesregierung sieht in den Städtepartnerschaften in erster Linie einen Beitrag zur "auswärtigen Kul-

---

1) Hinsichtlich der Besonderheiten der Partnerschaft mit Kommunen in den Entwicklungsländern siehe unten S. 137 ff. (Kommunale Entwicklungshilfe).

2) Umfassende Untersuchungen über Ausmaß, Inhalt und Wirkung der Partnerschaften deutscher Städte mit ausländischen Gemeinden gibt es zur Zeit nur für den Bereich der deutsch-französischen Partnerschaften. Hier insbesondere: GARSTKA, Die Rolle der Gemeinden in der internationalen Verständigung, S. 89-106; GRUNERT, Langzeitentwicklungen von Städtepartnerschaften, 1981. Bzgl. Partnerschaften mit osteuropäischen Städten: FIEDLER, Kontakte deutscher Städte und Gemeinden mit Osteuropa, in: DSt 1978, S. 37 f. Allg.: v. LENNEP, Kommunale Partnerschaften: Beteiligung und Aktivitäten, in: Europa kommunal 1983, S. 102 ff.

turpolitik" wegen der hierdurch veranlaßten menschlichen Begegnungen insbesondere im Bereich des Schüler- und Jugendaustauschs und wegen der kulturellen Aktivitäten, die Theater- und Musikveranstaltungen, Ausstellungen und Sportveranstaltungen umfassen[1]. Bei den Partnerschaften mit westeuropäischen Städten sieht sie zudem den Gedanken der europäischen Einheit gefördert[2], in den Partnerschaften mit Städten in Osteuropa einen Teil des "Entspannungs- und Normalisierungsprozesses"[3]. Die Bundesregierung würde auch den Abschluß von Partnerschaften mit Gemeinden in der DDR begrüßen[4].

Die Bundesregierung hat die Aufnahme und Gestaltung der Partnerschaften allein der Initiative der Gemeinden überlassen: Der Abschluß vollziehe sich im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung, innerhalb der die Städte eigenverantwortlich politisch handeln könnten und in die sich die Regierung weder einmischen könne noch wolle[5]. Allerdings hat das Auswärtige Amt deutsche Städte, die die Aufnahme einer Partnerschaft mit polnischen Städten beabsichtigten, über die deutsche Botschaft in Warschau "beraten"[6]. Die Bundesregierung gewährt aus dem Haus-

---

1) HAMM-BRÜCHER, Der Beitrag der kommunalen Körperschaften zur auswärtigen Kulturpolitik, in: Der Landkreis 1978, S. 10 ff.

2) Vgl. BAUM, Europawahl und Städtepartnerschaft, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 111 vom 4.10.1978, S. 1043, 1044 f.; Grußwort des Bundeskanzlers SCHMIDT zur 1000. deutsch-französischen Städtepartnerschaft, in: Europa kommunal 1981, S. 128.

3) Staatsminister v. DOHNANYI vor dem Deutschen Bundestag, 8. Wahlperiode, 177. Sitzung, 11.10.1979, Sten. Prot. S. 13947 f.

4) HENNIG (Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen), Kontaktaufnahme mit Gemeinden in der DDR, in: Europa kommunal 1984, S. 58.
Zu den Beziehungen bundesdeutscher Gemeinden in die DDR siehe unten S. 139 ff.

5) Staatsminister HAMM-BRÜCHER, Fragestunde des Deutschen Bundestags, 8. Wahlperiode, 164. Sitzung, 28.6.1979, Sten. Prot. S. 13151 ff.

6) Ebenda.

halt des Auswärtigen Amtes finanzielle Unterstützung sowohl bei einzelnen Vorhaben wie Gastspielen von Theatern und Orchestern als auch durch Bereitstellung eines begrenzten Betrages zur Verwendung durch die kommunalen Spitzenverbände bei kulturellen Vorhaben der Gemeinden im Ausland[1].

Auch die Landesregierungen sehen in den Partnerschaften kommunale Selbstverwaltungsangelegenheiten, die sie grundsätzlich begrüßen, aber nicht reglementieren[2]. Das Land Rheinland-Pfalz und der Freistaat Bayern führen eine Liste der Partnerschaften ihrer Städte und Gemeinden[3]. Die Länder unterstützen die Partnerschaften finanziell nicht. Nur Hessen hatte früher einmal Zuweisungen im Haushalt für internationale Partnerschaftsbegegnungen von Gemeinden ausgewiesen, die aber auch 1972 weggefallen sind[4]. Lediglich in einem einzigen Fall sah sich bisher eine Landesregierung veranlaßt, eine Städtepartnerschaft rechtsaufsichtlich zu beanstanden: Wegen der von Nürnberg und Krakau (Polen) am 2.10.1979 unterzeichneten "Rahmenvereinbarung für die Zusammenarbeit" leitete die Regierung von Mittelfranken ein förmliches Rechtsaufsichtsverfahren ein, weil mit dieser Vereinbarung unzulässigerweise staatspolitische Ziele verfolgt

---

1) HAMM-BRÜCHER, Der Beitrag der kommunalen Körperschaften, in: Der Landkreis 1978, S. 10, 11. Diese Mittel werden vergeben nach den "Richtlinien zur finanziellen Förderung internationaler kultureller Vorhaben im kommunalen Bereich durch das Auswärtige Amt", in: RGE/Dt. Sektion (Hrsg.), Leitfaden für die Partnerschaftsarbeit, S. 30 f.

2) Antwort von acht Innenministern der Länder auf Umfrage TOMUSCHAT im Juli 1977.

3) Mitteilung des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren vom 9.8.1977 und des Ministeriums des Innern des Landes Rheinland-Pfalz vom 23.8.1977 auf Umfrage TOMUSCHAT.

4) Mitteilung des Hessischen Ministers des Innern vom 27.7.1977 auf Umfrage TOMUSCHAT.

würden. Das Verfahren wurde jedoch mit einem veröffentlichten Schreiben der Regierung von Mittelfranken vom 13.9.1979[1] ohne Beanstandung abgeschlossen, nachdem sich der Oberbürgermeister von Nürnberg dahin erklärt hatte, daß durch die Partnerschaftsabkommen alle innerstaatlichen Normen - insbesondere das Grundgesetz und die bayerische Landesverfassung - unberührt blieben, daß ein Eingriff in die Gesetzgebung und Verwaltungshoheit des Freistaates Bayern nicht vorliege und auch nicht beabsichtigt gewesen sei und daß durch die Vereinbarung Rechte und Verbindlichkeiten Dritter nicht begründet würden.

VII. Auflistung der Partnerschaften

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag und Deutscher Städte- und Gemeindebund) hat erstmals 1982 eine Gesamtaufstellung der derzeit bestehenden partnerschaftlichen Gemeinden und Kreise vorgelegt[2].

Die statistische Aufstellung zeigt 1944 kommunale Partnerschaften (ohne Kreise). Hierzu die nachstehende Tabelle im Einzelnen:

I. Europa (West)	1806
Frankreich	1012
Großbritannien	225
Österreich	148
Niederlande	120
Belgien	96

---

1) Das Schreiben ist abgedruckt in: BLUMENWITZ, Die Deutsch-polnischen Städtepartnerschaften, S. 77-80.

2) Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Hrsg.), Die Partnerschaften der Städte, Gemeinden und Kreise der Bundesrepublik Deutschland, 1982.

	Italien	90
	Schweiz	37
	Finnland	22
	Dänemark	18
	Schweden	14
	Luxemburg	9
	Türkei	5
	Spanien	4
	Norwegen	4
	Irland	2
	Griechenland	1
II.	Europa (Ost)	46
	Jugoslawien	18
	Polen	12
	UdSSR	6
	Rumänien	4
	CSSR	3
	Ungarn	3
III.	Afrika	15
	Tunesien	6
	Ägypten	3
	Obervolta	2
	Elfenbeinküste	1
	Malawi	1
	Senegal	1
	Togo	1
IV.	Amerika	56
	USA	52
	Argentinien	1
	Brasilien	1
	Kanada	1
	Mexiko	1

V.	Asien	41
	Israel	27
	Japan	12
	Indien	1
	Indonesien	1
VI.	Australien	1
	Gesamt:	
	40 Länder	1944

Neben dieser umfassenden Auflistung gibt es noch weitere statistische Erhebungen. Der Deutsche Städtetag und die Deutsche Sektion des RGRE geben in unregelmäßigen Abständen eine Liste von Partnerschaften ihrer Mitglieder heraus[1)]. Zu bedenken ist allerdings, daß diese Listen meist im Zeitpunkt ihres Erscheinens bereits überholt sind. In der Praxis hat sich gezeigt, daß zahlreiche Partnerschaften im Laufe der Zeit wieder "einschlafen" und dann eines Tages von beiden Gemeinden als nicht mehr bestehend betrachtet werden, ohne daß sie förmlich aufgehoben werden.

Die vorstehende Statistik läßt aber klar erkennen, daß der eindeutige Schwerpunkt der Städtepartnerschaften in Westeuropa liegt. Gerade 2 % aller Partnerschaften bestehen mit Städten und Gemeinden in Osteuropa oder in Entwicklungsländern. In Europa bilden die deutsch-französischen Partnerschaften den eindeutigen Schwerpunkt.

---

1) Vgl.: FIEDLER, Zur Neuauflistung der Städteverbindungen der Mitglieder des Deutschen Städtetages, in: DSt 1978, S. 705 ff. (Stand 31.10.1978); RGE/Dt. Sektion (Hrsg.), Anzahl der offiziellen Partnerschaften nach Ländern (Stand 30.9.1979), vervielfältigtes Manuskript; DERS., Liste der offiziellen Partnerschaften zwischen deutschen Kommunen und Kommunen in Skandinavien, Südwest-, Osteuropa, außerhalb Europas (Stand: 30.9.1979), vervielfältigtes Manuskript.

Am 11.9.1981 konnte zwischen Remagen und Maison-Lafitte der Abschluß der 1000. deutsch-französischen Partnerschaft gefeiert werden[1]. Inzwischen bestehen schon Schwierigkeiten, das weiterhin rege Interesse an deutsch-französischen Partnerschaften zu befriedigen, da das Reservoir an noch nicht verschwisterten Gemeinden sich langsam erschöpft[2]. Das gleiche gilt auch für die Nachbarländer Österreich, Schweiz, Niederlande und Südtirol[3].

C. Kommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Grenzgebieten

I. Begriff der "kommunalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit" in den Grenzgebieten

Unter (inter-)kommunaler Zusammenarbeit wird im folgenden das Zusammenwirken zweier oder mehrerer Gemeinden zur Verfolgung bestimmter gemeinsamer Ziele verstanden[4]. Dabei muß es sich um ein einverständliches, organisiertes Zusammenarbeiten handeln. Nicht erfaßt werden die Fälle, in denen ein Arbeitserfolg zufällig oder unter dem Druck koordinierend wirkender Verhältnisse von mehreren Gemeinden erzielt wird, z.B. die Mitversorgung von Einwohnern der Nachbargemeinden in gemeindlichen Einrichtungen ohne vorherige Vereinbarungen.

Von den Städtepartnerschaften, die auch eine Form grenzüberschreitender kommunaler Zusammenarbeit darstellen, unterscheidet sich die grenzüberschreitende

---

1) v. LENNEP, 1000 deutsch-französiche Städtepartnerschaften, in: Europa kommunal 1981, S. 43 f.

2) DERS., a.a.O., S. 44.

3) Ebd.

4) Vgl. DUVENBECK, Interkommunale Zusammenarbeit und Art. 28 Abs. 2 GG, S. 14 f.

Kooperation in Grenzgebieten einmal durch ihre besondere Raumbezogenheit (Grenzgebiet) und zum anderen entscheidend durch ihre besondere Aufgabenstellung und Problematik.

Die kommunale Zusammenarbeit in den Grenzgebieten erfolgt entweder zwischen einzelnen Gemeinden oder auf regionaler Ebene.

Bei der Kooperation zwischen einzelnen Gemeinden, insbesondere auf bilateraler Ebene, geht es in erster Linie um die Erledigung konkreter öffentlicher Aufgaben auf dem Gebiet der kommunalen Daseinsvorsorge, z.B. um die Errichtung einer gemeinsamen Wasserversorgung. Bei der Kooperation im regionalen Maßstab wirken alle oder jedenfalls die meisten Gemeinden einer "Grenzregion"[1] zum Zwecke der Förderung der Infrastruktur der ganzen Region in den Bereichen des Verkehrs, der Wirtschaft, des Umweltschutzes und des gesellschaftlichen-kulturellen Zusammenlebens im weitesten Sinne zusammen. Allgemein läßt sich sagen, daß die Ziele bilateraler Zusammenarbeit konkreter, projektbezogener, auf die Erreichung bestimmter konkreter Aufgaben gerichtet sind, während bei der regionalen Zusammenarbeit die Verfolgung allgemeiner gemeinsamer Interessen mit regionalem Bezug im Vordergrund steht[2].

---

1) Der Begriff der "Grenzregion" beinhaltet manche Unklarheit. Eine Definition ist bis heute noch nicht gefunden worden. Vgl.: WITMER, Grenznachbarliche Zusammenarbeit. Das Beispiel der Grenzregionen Basel und Genf, S. 84 ff.; v. UNRUH, Euregio. Programm und Realität einer grenzüberschreitenden Kooperation, in: Festschrift für MENZEL, S. 607, 610 ff.; PHILIPPOVICH, Europäisches Parlament und Gemeinden, in: Europa kommunal 1985, S. 59 Fußnote 1.
Es soll hier davon ausgegangen werden, daß die Grenzregion ein durch ihre sozial-ökonomischen Verflechtungen gekennzeichneter einheitlicher Lebensraum ist, der von einer Staatsgrenze durchschnitten wird. Vgl. v. UNRUH, a.a.O., S. 612; GERLACH, Bericht zur Regionalpolitik der Gemeinschaft, EG-Doc. 355/76, S. 19.

2) SIBILLE, Report on a Draft Convention of European Cooperation between Local Authorities, Europarat, Beratende Versammlung, Doc. 2109 vom 26.9.1966, S. 11.

II. Kommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen einzelnen Gemeinden

1. Vorbemerkungen

Interkommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit findet entlang der gesamten Staatsgrenze der Bundesrepublik Deutschland zum westlichen Ausland hin statt. Gleichwohl lassen sich regionale Schwerpunkte bilateraler Zusammenarbeit ausmachen: der südliche Bereich der deutsch-holländischen Grenze, der Saarbrücker und südpfälzische Raum an der französisch-deutschen Grenze, die gesamte deutsch-schweizerische Grenze von Basel bis Konstanz und die deutsch-österreichische Grenze im Bereich der großen Grenzstädte.

Der Grund, wieso gerade in diesen Regionen eine besonders intensive Zusammenarbeit erfolgt, liegt einfach darin, daß hier Gemeinden in einem engen räumlichen Verhältnis zueinander liegen und daß sie gleichgelagerte kommunale Ziele verfolgen, um deren Erreichung willen sie sich zusammentun können. Gerade soweit es um die Durchführung von Projekten auf dem weiten Gebiet der kommunalen Daseinsvorsorge geht, ist eine enge räumliche Beziehung aus der Natur der Sache her schon geboten: Die Verlegung gemeinsamer Ver- oder Entsorgungsleitungen, die gemeinsame Einrichtung von Kläranlagen und Müllbeseitigungsanlagen ist nur dann rentabel, wenn der zu versorgende Raum einen entsprechenden Bedarf für diese Einrichtungen hat.

Die Gründe, aus denen überhaupt eine bilaterale grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit erfolgt, sind dieselben, die Gemeinden auch im Inland zu interkommunaler Kooperation veranlassen:

- Eine örtliche Aufgabe kann im eigenen Gemeindegebiet nicht oder nicht in befriedigender Weise oder nicht

wirtschaftlich gelöst werden (z.B. Gewährleistung der Wasserversorgung, Abfallbeseitigung oder Abwasserreinigung).

- Die einheitliche Durchführung einer aus gleicher Ursache in mehreren Gemeinden entstandenen Aufgabe ist nach vorangegangener Planung erwünscht (z.B. Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs nach gemeinsamer Planungsabstimmung).
- Sonstige Erwägungen wirtschaftlicher oder organisatorischer Zweckmäßigkeit legen ein gemeinsames Handeln nahe (z.B. gemeinsame Förderung des Fremdenverkehrs, Absprachen über gegenseitige Hilfeleistung in Notfällen).

Die Gründe, die bei Städtepartnerschaften und auch bei regionaler kommunaler Zusammenarbeit noch eine Rolle spielen, nämlich der Gedanke der Völkerverständigung (Aussöhnung), das Eintreten für die Einigung Europas und die sozial-kulturelle Zusammenarbeit, treten hier zurück. Nach der Aufgabenstellung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen einzelnen Gemeinden in den Grenzgebieten ist die Überwindung der Staatsgrenzen als "Narben der Geschichte"[1] nicht das Ziel der Kooperation, sondern vielmehr ihr Problem[2].

Die Zusammenarbeit kann auf der vertraglichen Ebene erfolgen, kann aber auch lediglich "faktischer" Natur sein[3]. Die Entscheidung der kooperierenden Gemeinden für eine Zusammenarbeit mit rechtlicher Bindung oder in nicht vertraglicher Form kann verschiedene Beweggründe haben: Bei kommunaler Zusammenarbeit mit geringer Inten-

---

1) MOSER, Entwicklungspolitik zu Hause, in: Bundeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.), Entwicklungsregionen in der EWG, S. 14.

2) Zu den grenzbedingten Schwierigkeiten schon oben S. 6 ff.

3) Zum Begriff der "faktischen" Zusammenarbeit, allgemein: DUVENBECK, a.a.O., S. 32-55.

sitätsstufe (z. B. Austausch von Planungsunterlagen) oder bei einer vorübergehenden Zusammenarbeit ohne Dauerwirkung (gegenseitige Hilfe in Notfällen) kann eine faktische Kooperation ausreichend sein. Bei einer dauerhaften Kooperation mit gemeinsamen Investitionsvorhaben (z.B. Errichtung und Betrieb einer gemeinsamen Kläranlage) und soweit es um den Austausch von Dienstleistungen und Lieferungen geht (z.B. Wasserversorgung), ist eine rechtliche Kooperation geradezu zwingend geboten. Wegen der rechtlichen Schwierigkeiten einer vertraglichen grenzüberschreitenden Kooperation und einem Unbehagen der Gemeinde vor diesen Problemen ist teilweise auch da eine gewisse Flucht in faktische Kooperationsverhältnisse festzustellen, wo eine rechtliche Kooperationsform angemessener wäre (z.B. bei ständiger gegenseitiger Planungsabstimmung).

Im folgenden sollen die Inhalte der grenzüberschreitenden Kooperation zwischen einzelnen Gemeinden eingehend dargestellt werden, geordnet nach der jeweils gewählten Kooperationsform.

2. Die faktische Kooperation

Bei der faktischen Kooperation können nach dem Gegenstand der Zusammenarbeit drei Fallgruppen unterschieden werden, die allerdings in der Praxis nicht typisch ausgeprägt sind:

Die erste Gruppe stellen die gegenseitigen Konsultationen und der Informationsaustausch dar. Dies geschieht durch:

- persönliche Gespräche, Telefongespräche,
- Schriftwechsel, schriftliche Mitteilungen,
- Austausch von Planungs- und sonstigen Unterlagen,
- Anhörung des Partners, Teilnahme an Sitzungen,
- Besprechungen und Konferenzen,

- gemeinsame Besichtigung und gegenseitige Besuche,
- gemeinsame Veranstaltungen[1].

Die zweite Gruppe faktischer Kooperation bildet die gemeinsame Planung kommunaler Angelegenheiten oder die einvernehmliche Abstimmung geplanter Maßnahmen. Dies geschieht einmal mit den vorstehend bezeichneten Mitteln der gegenseitigen Konsultation und Information, darüber hinaus aber auch in gemeinsamen Planungsbesprechungen und Sitzungen. Der entscheidende Unterschied zwischen der bloßen Information und Konsultation und der gemeinsamen Planung und Abstimmung zum Zwecke der Koordination besteht darin, daß die letztere Art der Zusammenarbeit einen wesentlich intensiveren Kontakt der Gemeinden zueinander erfordert. Während Informationen gelegentlich ausgetauscht werden können, bedarf es z.B. bei der gemeinsamen Abstimmung der Bauleitplanung unmittelbar an der Grenze schon regelmäßiger Kontakte zur detaillierten Aussprache, zum Austausch genauer Daten, Gutachten und Materialübersichten und zur Formulierung von (nicht rechtlich bindenden) Absprachen. Allerdings kommt es auch in den Fällen der gemeinsamen Planung und Abstimmung trotz der Verstetigung der kommunalen Zusammenarbeit nicht zu einer Institutionalisierung etwa in der Form personell definierter und regelmäßig tagender Ausschüsse.

Die dritte Fallgruppe bildet die gegenseitige Hilfe in Not- und Katastrophenfällen. Die Hilfe erfolgt in diesen Fällen meist spontan oder auf vorherige informelle, aber nicht rechtlich bindende Absprache hin[2].

---

1) Vgl. JORDANS, Grenzüberschreitende Rechtsprobleme zwischen den niederländischen, belgischen und deutschen Gemeinden im Aachener Grenzraum und ihre Lösungen, S. 54 ff., 106; SCHLÖGEL, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, S. 84 f.

2) Zu den wenigen vertraglichen Vereinbarungen siehe unten S. 60 f.

Entscheidend für den Entwicklungsstand der faktischen kommunalen Zusammenarbeit scheinen die persönlichen Beziehungen der jeweiligen Funktionsträger der Zusammenarbeit zu sein.

Da die faktische Zusammenarbeit weder auf Grund schriftlicher Vereinbarungen erfolgt noch institutionalisiert ist, ist ihr tatsächliches Ausmaß schwer festzustellen. Die Autoren und Institutionen, die sich um die Feststellung grenzüberschreitender kommunaler Zusammenarbeit bemüht haben, haben deshalb, oder weil sie die faktische grenzüberschreitende Zusammenarbeit für rechtlich unproblematisch halten, die vertraglich geregelte Zusammenarbeit in den Vordergrund ihrer empirischen Arbeit gestellt[1]. Eine Ausnahme bildet die Umfrage der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) beim Deutschen Städtetag in Köln von Anfang 1975 bei 80 Gemeinden und Kreisen in Grenzgebieten der Bundesrepublik, deren umfangreicher Fragenkatalog nicht nur die möglichen Aufgaben einer grenzüberschreitenden kommunalen Zusammenarbeit auflistete, sondern auch zwischen "Vertrag" und "formloser Absprache" unterschied[2]. Zu erwähnen wäre hier auch die Arbeit von MATTAR über die kommunale Zusammenarbeit in der Großregion Saarland-Westpfalz-Lothringen-Luxemburg-Trier, die eine Darstellung der gesamten bekannten faktischen und vertraglichen interkom-

---

1) Insbesondere: SCHLÖGEL, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, 1981; JORDANS, Grenzüberschreitende Rechtsprobleme, 1974; WITMER, Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit, 1979; Europarat, Conference of Local and Regional Authorities of Europe, International Treaties (Multilateral, Bilateral), Intergovernmental and Local Agreements and Arrangements Relating to the Prevention of Transfrontier Pollution, CONG-TFP (79)22, REV, S. 20-34.

2) Die Ergebnisse dieser Umfrage gingen ein in den KGSt-Bericht Nr. 17/1975, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 19 ff. Die Materialien dieser Umfrage (Rückantworten der Gemeinden) konnten mit freundlicher Genehmigung der KGSt eingesehen werden.

munalen Kooperation in dieser Region enthält[1].

Die interkommunale faktische Zusammenarbeit konzentriert sich zum einen auf den Bereich kommunaler Planungen, soweit diese grenzüberschreitende Auswirkungen haben, und zum anderen auf die gegenseitige Hilfe in Katastrophenfällen. Hierzu einige Beispiele:

Die Stadt Konstanz arbeitet u.a. mit den Gemeinden Kreuzlingen, Gottlieben, Trägerwilen, Ermatingen und Stein am Rhein auf schweizerischer Seite in den Bereichen der Ver- und Entsorgung auf vertraglicher Ebene[2] und ohne rechtlich verbindliche Vereinbarungen in den Bereichen der Verkehrsplanung, der Förderung des Fremdenverkehrs und der gegenseitigen Hilfe in Katastrophenfällen zusammen[3]; darüber hinaus besteht seit 1983 zwischen Konstanz und Kreuzlingen ein grenzüberschreitender Behindertenfahrdienst auf Grund einer interkommunalen nichtvertraglichen Absprache[4].

Zwischen Braunau und Simbach an der deutsch-österreichischen Grenze bestehen zwar keine vertraglichen Beziehungen, aber die seit Anfang der 70er Jahre gepflegten "Gespräche über die Grenze" zwischen den Stadtverwaltungen behandelten bisher Fragen der Landesplanung (Verkehrsanbindung des Mittelzentrums Braunau-Simbach durch Bahnlinie und Autobahn) und führten zu Vereinba-

---

1) MATTAR, Die staats- und landesgrenzenüberschreitende kommunale Zusammenarbeit in der Großregion Saarland-Westpfalz-Lothringen-Luxemburg-Trier, insbes. S. 92-202, 259-330.

2) Siehe unten S. 51 f., 53, 55 f.

3) Antwort der Stadt Konstanz auf die Umfrage der KGSt vom 13.2.1975: SCHLEGEL, Grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit, in: Stadt Konstanz (Hrsg.), Konstanzer Almanach, 1979, S. 15 f.

4) Laut freundlicher Mitteilung des Malteserhilfsdienstes e.V. - Geschäftsstelle Konstanz - vom 29.9.1983.

rungen über die Benutzung kommunaler Sporteinrichtungen, die gegenseitige Hilfe in Katastrophenfällen und die Abstimmung der kommunalen Verkehrsverbindungen[1].

Die Stadt Lörrach spricht sich mit der schweizerischen Gemeinde Riehen bei kommunalen Planungen, so im Bereich der Bauleitplanung und des Landschaftsschutzes, ab. Im übrigen leistet man sich gegenseitige Amtshilfe, so zwischen den Jugendämtern, Sozialämtern, Standesämtern und im Ausländerwesen[2].

Zwischen den Gemeinden Gronau, Enschede und Losser (Niederlande) finden regelmäßige Gespräche über Planungen beiderseits der Grenze auf den Gebieten des öffentlichen Transports und des Wasser- und Landschaftsschutzes statt. Ferner wurden Abreden auf den Gebieten des Katastrophenschutzes, der Nutzung von Kultur- und Sporteinrichtungen und der Förderung des Fremdenverkehrs getroffen[3].

Zwischen den Städten Straßburg und Kehl findet eine im wesentlichen auf guten persönlichen Beziehungen beruhende nichtvertragliche Zusammenarbeit statt. Erfolge dieser Kooperation zeigen sich u.a. bei der Abstimmung langfristiger Planungen (z.B. Bau einer Rheinbrücke), der Beseitigung des Lärms im Straßburger Südhafen, der gegenseitigen Information über kulturelle Veranstaltungen sowie der Einrichtung eines Linienverkehrs von Straßburg nach Kehl[4].

---

1) MURAUER, Kommunale Zusammenarbeit - aus der Sicht der Stadt Simbach, in: Der Bayerische Bürgermeister (Heft Juli) 1978, S. 20); FUCHS, Kommunale Zusammenarbeit - aus der Sicht der Stadt Braunau, in: Der Bayerische Bürgermeister (Heft Juli) 1978, S. 18 f.

2) Antwort der Stadt Lörrach auf die Umfrage der KGSt vom 15.2.1975.

3) Antwort der Stadt Gronau auf die Umfrage der KGSt vom 7.2.1975.

4) v. MALCHUS, Zusammenarbeit europäischer Grenzgebiete, Europarat, AS/COLL/Front (75)1, S. 72 f.

Die saarländische Gemeinde Überherrn und die lothringischen Gemeinden Kreuzwald und Merten tauschen seit 1975 wechselseitig Informationen über kommunale Planungen aus[1], ebenso die Gemeinden Perl (Saarland) und Apach und Sierck (Lothringen)[2]. Diese Kooperation geschieht durch Übersendung von Bauleitungsplanentwürfen mit der Bitte um Stellungnahme und gemeinsame Treffen.

3. Die Kooperation in vertraglicher Form

a) Vorbemerkung

Die grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit mit rechtlicher Bindung wird durch vertragliche Vereinbarungen der beteiligten Gemeinden begründet. Für eine vertragliche Zusammenarbeit eignen sich praktisch alle Angelegenheiten, die Gegenstand einer kommunalen Kooperation sein können.

Ihrem Inhalt nach lassen sich folgende Vertragstypen unterscheiden[3]:

- die Verträge über die dauernde Bereitstellung von Versorgungs-, Entsorgungs-, und sonstigen Dienstleistungen einer Gemeinde für die andere,
- die Verträge über die Durchführung kommunaler Aufgaben durch Zusammenlegung bestimmter Gemeindedienste oder die Bildung gemeinsamer Einrichtungen,
- die Verträge über gegenseitige Hilfeleistung in Notfällen,
- die Verträge zur Koordination und Harmonisation gemeindlichen Handelns und Planens,
- die Verträge zur Durchführung sonstiger kommunaler Aufgaben von gemeinsamem Interesse.

---

1) MATTAR, a.a.O., S. 113 f.

2) DERS., a.a.O., S. 130 ff.

3) Vgl. SIBILLE, Report on a Draft Convention, Europarat/ Beratende Versammlung, Doc. 2109, S. 11 f.

b) Verträge über die dauernde Bereitstellung von Versorgungs-, Entsorgungs- und sonstigen Dienstleistungen einer Gemeinde für die andere

Gegenstand dieser Verträge sind Leistungen, die eine Gemeinde auch von Dritten, etwa Privatunternehmen, durchführen lassen könnte, zu deren Bereitstellung sich aber eine Gemeinde auf der anderen Seite der Grenze bereit erklärt und verpflichtet. Meist handelt es sich um Leistungen auf dem Gebiete der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung.

Die Lieferung von Trinkwasser erfolgt regelmäßig durch den Anschluß des Versorgungsnetzes der abnehmenden Gemeinde an das Versorgungswerk der liefernden Gemeinde. Dabei steht lediglich die abnehmende Gemeinde, nicht der das Wasser verbrauchende Bürger, mit der liefernden Gemeinde in vertraglichen Beziehungen. Das von den Verbrauchern zu zahlende Wassergeld wird von der abnehmenden Gemeinde nach deren Gebührensatz erhoben. Die abnehmende Gemeinde zahlt den in dem interkommunalen Vertrag vereinbarten Wasserpreis an die liefernde Gemeinde. Derartige Rechtsbeziehungen bestehen zwischen dem kommunalen Zweckverband "Wasserversorgung hoher Randen" mit Sitz in Tengen und der Gemeinde Altdorf im Kanton Schaffhausen/Schweiz[1]. zwischen der Stadt Schaffhausen/Schweiz und der Gemeinde Büsingen[2], zwischen den niederländischen Gemeinden Kerkrade und Vaals einerseits und dem Wasserwerk des Kreises Aachen andererseits[3],

---

1) Siehe SCHLÖGEL, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 288-280.

2) Vertrag zwischen der Stadt Schaffhausen, Wasserversorgung, und der Gemeinde Büsingen am Hochrhein über die Lieferung von Wasser vom 7.8.1972.

3) Europarat, Conference of Local and Regional Authorities of Europe, CONG-TFP (79)22, REV, S. 21; JORDANS, Grenzüberschreitende Rechtsprobleme, S. 32, 115. Das Wasserwerk des Kreises Aachen sah sich wegen vereinbarter Vertraulichkeit leider nicht in der Lage, diese Verträge aus dem Jahre 1912 zugänglich zu machen.

zwischen dem kommunalen Wasserleitungs-Zweckverband Oleftal und den belgischen Gemeinden Büllingen[1] und Manderfeld[2], zwischen dem Wasserwerk des Kreises Bitburg-Prüm und den luxemburgischen Gemeinden Vianden und Hosingen[3].

Am häufigsten betreffen die interkommunalen Verträge die Abwasserbeseitigung. Dabei wird regelmäßig die Abnahme von Schmutzwasser durch den Anschluß der Kanalisation der Abwasser liefernden Gemeinde an das Kanalnetz der aufnehmenden Gemeinde gegen Übernahme der Kosten der Reinigung der übernommenen Abwasser und der Kosten der mit der Abnahme der Schmutzwasser notwendig werdenden baulichen Anlagen vereinbart. Derartige Vereinbarungen bestehen zwischen dem Kanton Basel-Stadt[4] einerseits und der Gemeinde Inzlingen[5] sowie der Stadt

---

1) Vertrag zwischen der Gemeinde Manderfeld, Belgien, und dem Wasserleitungszweckverband Oleftal in Hellenthal über die Lieferung und Bereitstellung von Wasser in Trinkwasserqualität vom 24.12./29.12.1971.

2) Wasserlieferungsvertrag zwischen dem Wasserleitungszweckverband Oleftal in Hellenthal/Landkreis Euskirchen und der Gemeinde Büllingen, Belgien, vom 6.12./17.12.1973, nebst Schiedsvertrag vom gleichen Tage.

3) Vertrag zwischen der großherzoglich luxemburgischen Gemeinde Hosingen und dem Landkreis Bitburg-Prüm - Kreiswasserwerk -, vom 11. Juli 1972.
Vertrag zwischen der großherzoglich luxemburgischen Stadt Vianden und dem Landkreis Bitburg-Prüm - Kreiswasserwerk -, vom 6. Juli 1972.

4) Die Stadt Basel hat keine eigene Gemeindeverwaltung, die Aufgaben der Einwohnergemeinde werden durch die staatliche Kantonalverwaltung wahrgenommen. Da der Kanton Basel-Stadt die Größe einer kommunalen Gebietskörperschaft hat, ist es hier gerechtfertigt, den Kanton Basel-Stadt im Rahmen der Bestandsaufnahme wie eine Gemeinde zu behandeln.

5) Vertrag zwischen dem Baudepartment des Kantons Basel-Stadt und der Gemeinde Inzlingen, Landkreis Lörrach, betreffend den Anschluß des Kanalisationsnetzes der Gemeinde Inzlingen an das Netz des Kantons Basel-Stadt vom 18.12.1961/26.4.1962.
Der Abschluß eines neuen Vertrages ist in nächster Zukunft zu erwarten. Nach dem bereits vorliegenden Vertragsentwurf besteht der wesentliche Unterschied zu dem alten Vertrag darin, daß die Kostenfrage neu geregelt wird.

Weil am Rhein[1] andererseits, zwischen dem kommunalen Abwasserverband Stein am Rhein und Umgebung (Schweiz) und dem kommunalen Abwasserverband Öhningen-Wangen[2], zwischen dem Wassersanierungsverband Geleen-en Molenbeek (Niederlande) und der Gemeinde Gangelt[3], zwischen Harvert und Süsteren (Niederlande)[4], zwischen Saarbrücken und verschiedenen französischen Gemeinden[5], zwischen Lauterburg (Elsaß) und Berg/Pfalz[6] und zwischen Wei-

---

1) Vertrag zwischen dem Kanton Basel-Stadt und der Stadt Weil am Rhein betreffend den Abschluß der Kanalisation der "Siedlung 14 Linden" an das baselstädtische Kanalisationsnetz vom 24.6./21.7.1970. Ein neuer Vertrag liegt im Entwurf vor, der die Beteiligung der Stadt Weil am Rhein an den Kosten für den Betrieb und den Unterhalt der von ihr mitbenutzten Kanalisation neu regelt.

2) Vertrag zwischen dem Abwasserverband Stein am Rhein und Umgebung (Schweiz) und dem Abwasserverband Öhningen-Wangen (Baden-Württemberg) betreffend Abwasserlieferung vom 2.11.1972, sowie diesbezüglicher Schiedsvertrag vom selben Tage.

3) Vereinbarung zwischen "het waterschap van de Geleen - en Molenbeek met zijtakken" in Sittard und der Gemeinde Gangelt über den Anschluß der Kanalisation der Gemeinde Gangelt an das Klärwerk in Schinveld vom 31.8.1972.

4) Vertrag zwischen der deutschen Gemeinde Havert und der holländischen Gemeinde Süsteren betreffend die Gewährung von Vorflut auf holländischem Staatsgebiet für die Entwässerung des der Gemeinde Havert gehörigen, in Deutschland liegenden Schalbruches vom 24.10.1930/27.2.1931. (Anm.: Die ehemalige Gemeinde Havert ist heute ein Ortsteil der Gemeinde Selfkant.)

5) Siehe: Europarat, Conference on Local and Regional Authorities of Europe, CONG-TFP (79)22 REV, S. 25.

6) Contrat entre la Ville de Lauterbourg, d'une part, et la Commune de Berg/Palatinat, d'autre part, vom 21.6.1966. (Anm.: betreffend die Beseitigung der Abwässer von Berg-Neulauterburg durch die Stadt Lauterburg.)

ßenburg (Elsaß) und Schweigen-Rechtenbach[1]. Einen Abwassertauschvertrag haben der niederländische Wassersanierungsverband Limburg in Roermond und die Gemeinde Selfkant mit dem Inhalt abgeschlossen, daß jeder Vertragspartner die Abwasser aus einem bestimmten Ortsteil des anderen Vertragspartners aufnimmt[2].

Die Versorgung mit Gas und Elektrizität erfolgt heute meist nicht mehr durch kommunale Versorgungsbetriebe (kommunale Gas- und Elektrizitätswerke), sondern durch konzessionierte Staats- oder Privatunternehmen, die unmittelbar an die Endverbraucher selbst liefern[3]. Lediglich die größeren Städte verfügen über eigene Versorgungsbetriebe, die in der Form von Eigenbetrieben und kommunalen Eigengesellschaften geführt werden. So hat die Stadt Konstanz bereits in den zwanziger Jahren mit den kleineren schweizerischen Gemeinden Stein am

---

1) Convention entre le District de Wissenbourg-Altenstadt, d'une part, et la Commune de Schweigen-Rechtenbach, d'autre part, vom 24.1.1972 (Anm.: betreffend die Beseitigung der Abwässer des Ortsteils Schweigen der Gemeinde Schweigen-Rechtenbach durch die Stadt Weißenburg.)
Eine andere häufige Form der interkommunalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Abwässerbeseitigung ist die gemeinsame Errichtung und Unterhaltung einer Kläranlage. Hierzu später bei den Verträgen zur Durchführung kommunaler Aufgaben durch Zusammenlegung bestimmter Gemeindedienste und Bildung gemeinsamer Einrichtungen, S. 54 ff.

2) Vereinbarung zwischen dem Wassersanierungsverband Limburg (W.Z.C.) in Roermond und der Gemeinde Selfkant über die Mitbenutzung des Klärwerks (R.W.Z.I.) in Susteren durch die in der Gemeinde Selfkant gelegenen Ortschaften Tüddern, Millen und Isenbruch und über die Mitbenutzung des Klärwerks Wehr durch die im Einzugsbereich des Wassersanierungsverbandes Limburg gelegenen Gemeinden Jabeek, Bingelrage und den Ortsteil Doenrade vom 15.1.1982.

3) Auf diese Konzessionsverträge soll nicht eingegangen werden, auch soweit sie grenzüberschreitend geschlossen worden sind, da es sich nicht um interkommunale Verträge handelt.

Rhein, Triboltingen, Ermatingen, Mannenbach, Berlingen, Steckborn, Gottlieben, Mammern, Eschenz und Wagenhausen Verträge über die Versorgung mit Gas abgeschlossen[1]. Ein Gaslieferungsvertrag besteht ebenfalls zwischen der Stadt Lindau und der Stadt Bregenz[2].

Auf dem Gebiet der Elektrizitätsversorgung ist zwischen den Gemeinden Kufstein - Stadtwerke - (Österreich) und Kiefersfelden - Elektrizitätswerke - ein Stromlieferungsvertrag geschlossen worden[3].

Viele kommunale Vereinbarungen bestehen auch auf dem Gebiet des öffentlichen Nahverkehrs, und zwar des grenzüberschreitenden Linienverkehrs mit Omnibussen der betreffenden Verkehrsbetriebe[4]. Ein derartiger Linienverkehr besteht zwischen den Städten Freilassing und Salzburg mit Omnibussen der Stadtwerke Salzburg[5], zwischen Saarbrücken und der Stadt Forbach/Frankreich[6] und zwi-

---

1) Die Stadtwerke Konstanz sahen sich wegen vereinbarter Vertraulichkeit leider nicht in der Lage, diese Verträge zugänglich zu machen. Vgl. hierzu SCHLÖGEL, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 288-295.

2) Die Stadtwerke Lindau sahen sich nicht in der Lage, den Gaslieferungsvertrag vom 30.11./12.12.1977 mit den Stadtwerken Bregenz zugänglich zu machen. Vgl. hierzu SCHLÖGEL, a.a.O., S. 295-304.

3) Vgl. hierzu SCHLÖGEL, a.a.O., S. 319-324.

4) Nur bei Linienverkehr ist eine besondere Regelung erforderlich, da Haltestellen eingerichtet werden müssen. Daneben ist eine staatliche Genehmigung nach den betr. Personenbeförderungsgesetzen erforderlich.

5) Antwort der Stadt Freilassing auf die Umfrage der KGSt 1975.

6) Vereinbarung der Gesellschaft für Straßenbahnen im Saartal AG und der Régie Municipale des Transports en commun de la Ville de Forbach, vom August 1974.

schen der Stadt Konstanz und Kreuzlingen mit Bussen der Stadtwerke Konstanz[1]. Ein zwischen Roermond-Maasniel-Elmpt mit Bussen der NAO Roermond und der Stadtwerke Mönchengladbach[2] und ein zwischen Nettetal-Kaldenkirchen-Venlo mit Omnibussen der Krefelder Verkehrsbetriebe[3] durchgeführter Linienverkehr ist mangels Nachfrage 1978 bzw. 1975 wieder eingestellt worden.

Ein neben der Abwasserklärung wichtiger Bereich der Entsorgung, die Abfallbeseitigung, spielt für die grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit nur eine untergeordnete Rolle, da in der Bundesrepublik grundsätzlich die Kreise und kreisfreien Städte beseitigungspflichtig sind[4]. Bekannt ist lediglich der Vertrag zwischen dem Kanton Basel-Stadt und der Stadt Weil am Rhein über die Verwertung von Abfallstoffen der Stadt Weil in der Müllverbrennungsanlage der Stadt Basel[5].

---

1) Antwort der Stadt Konstanz auf die Umfrage der KGSt 1975. Die Stadtwerke Konstanz sahen sich wegen vereinbarter Vertraulichkeit leider nicht in der Lage, den Vertrag zugänglich zu machen. Vgl. SCHLÖGEL, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 339-343.

2) Vertrag zwischen Nedam's Autobusdienst Onderneming N.V., Roermond, und den Städtischen Versorgungs- und Verkehrsbetrieben Mönchengladbach vom 5.9.1971; Mitteilung der Stadtwerke Mönchengladbach vom 20.9. 1983.

3) Antwort der Gemeinde Nettetal auf die Umfrage der KGSt 1975; Mitteilung der Krefelder Verkehrs-AG vom 26.9. 1983.

4) Vgl. nur § 1 Abs. 1 AbfallG-NW vom 18.1.1973 (GV NW, S. 562). Soweit vertragliche Beziehungen zwischen beseitigungspflichtigen Kreisen und ausländischen Gemeinden bestehen, soll hier nicht näher darauf eingegangen werden. Erwähnt sei lediglich die Verbindung zwischen dem Ortenaukreis und Communauté Urbaine de Strasbourg über die Beseitigung deutschen Mülls in der Müllverbrennungsanlage in Straßburg; vgl. BOTHE, Local Co-operation, in: OECD (Hrsg.), Environment Protection in Frontier Regions, S. 97.

5) Vertrag zwischen dem Kanton Basel-Stadt und der Stadt Weil am Rhein betreffend die Verwertung und Vernichtung von Abfallstoffen vom 14.7.1970.

c) Verträge über die Durchführung kommunaler Aufgaben durch Zusammenlegung bestimmter Gemeindedienste oder die Bildung gemeinsamer Einrichtungen

Gegenstand dieser Verträge ist grundsätzlich die Erledigung solcher kommunaler Aufgaben, die auch Gegenstand des vorstehend unter b) behandelten Vertragstypus sind. Der Unterschied zu diesem besteht darin, daß hier die Erledigung der kommunalen Aufgabe immer im Interesse beider Gemeinden liegt und durch die Errichtung und Unterhaltung einer gemeinsamen öffentlichen Einrichtung durchgeführt wird.

Die Errichtung etwa einer gemeinsamen Kläranlage oder Sportanlage bedarf einer vertraglichen Grundlage schon deshalb, damit die Fragen der Finanzierung, der Organisation des Betriebs und der Benutzung der Anlage verbindlich geregelt werden können. An sich wäre die angemessene Rechtsform für die Errichtung und Unterhaltung einer derartigen öffentlichen Einrichtung die Gründung eines rechtlich selbständigen Trägers mit eigener Rechtspersönlichkeit, etwa in der Form eines Zweckverbandes und einer Kapitalgesellschaft. Um die bei einer solchen Konstruktion vermuteten rechtlichen Schwierigkeiten zu meiden, gehen die Gemeinden aber regelmäßig in der Weise vor, daß eine Gemeinde die Errichtung und Leitung der Anlage in eigener Trägerschaft übernimmt und sich die andere(n) Gemeinde(n) entsprechend ihrer späteren Nutzung der Anlage finanziell am Bau und am Unterhalt der Anlage beteiligt(en).

Die meisten gemeinsamen kommunalen Einrichtungen wurden bisher auf die vorgenannte Weise auf dem Gebiet der Entsorgung errichtet. Es handelt sich dabei regelmäßig um gemeinsame Abwasserkläranlagen, die auf Grund vertraglicher Vereinbarungen zum Beispiel zwischen Kon-

stanz und Kreuzlingen (Schweiz)[1], zwischen Säckingen und dem Abwasserverband Stein/Münchwilen (Schweiz)[2], zwischen Bayerisch Gmain und Großgmain (Österreich)[3], zwischen Büsingen und Dörflingen (Schweiz)[4], zwischen Scheibenhardt (Pfalz) und Scheibenhard (Elsaß)[5], zwischen der Gemeinde Gersweiler und der lothringischen Gemeinde Schönecken[6] und zwischen der Stadt Saargemünd und dem Abwasserverband Saar, Saarbrücken[7], errichtet worden sind.

Manche Gemeinden haben erst vertraglich Planungsgemeinschaften gegründet, ehe sie sich zur Errichtung einer gemeinsamen Kläranlage entschlossen: so z.B. die deutsche Gemeinde Klettgau mit der schweizerischen Gemeinde Trasadingen[8], und die deutschen Gemeinden Hohentengen

---

1) Vertrag zwischen den Städten Konstanz und Kreuzlingen über die gemeinsame Beseitigung der Abwasser in den Regionen Konstanz und Kreuzlingen sowie Schiedsvertrag zwischen den Städten Konstanz und Kreuzlingen, beide vom 27.9. 1971.

2) Vertrag über eine gemeinsame Abwasserbeseitigung zwischen der Stadt Säckingen und dem Abwasserverband Stein/Münchwilen vom 23.8.1976 nebst Schiedsgerichtsvereinbarung vom gleichen Tage.

3) Vertrag zwischen der Gemeinde Bayerisch Gmain und der Gemeinde Großgmain über den Anschluß der Gemeinde Großgmain an das vollbiologische Klärwerk in Bayerisch Gmain vom 17.4.1974.

4) Vereinbarung zwischen der Gemeinde Büsingen (Kreis Konstanz) und der Gemeinde Dörflingen (Kanton Schaffhausen) über die gemeinsame Abwasserbeseitigung vom 21.12.1970.

5) Contract entre la commune de Scheibenhard (France), d'une part, et la commune de Scheibenhardt (Allemagne), d'autre part, vom 24.1.1972 (Anm.: betreffend die Errichtung einer gemeinsamen Kläranlage in Scheibenhard/Frankreich).

6) Vertrag zwischen der Gemeinde Gersweiler/Saar und der Gemeinde Schoeneck/Moselle vom 6. April 1961 (Anm.: betreffend die Errichtung einer gemeinsamen Kläranlage in Gersweiler; (diesbezüglicher) Schiedsvertrag zwischen der Gemeinde Gersweiler/Saar und der Gemeinde Schoeneck/Moselle vom 19. September 1961).

7) Öffentlichrechtliche Vereinbarung zwischen der Stadt Saargemünd (Sarreguemines) und dem Abwasserverband Saar, Körperschaft des öffentlichen Rechts, Saarbrücken, vom 20.12. 1974.

8) Siehe SCHLÖGEL, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 237-243.

und Stetten mit der schweizerischen Gemeinde Kaiserstuhl und dem schweizerischen Abwasserverband Wil-Hüntwagen-Wasterkingen[1].

Besonders interessant ist der Fall der schaffhausischen und baden-württembergischen Gemeinden im Raume Bibertal-Hegau: Die zwischen den deutschen Gemeinden Singen, Gottmadingen und Umgebung und den schweizerischen Gemeinden Buch, Ramsen und Umgebung gegründete Planungsgemeinschaft[2] einigte sich darauf, je einen selbständigen Zweckverband auf deutscher und auf schweizerischer Seite zu errichten. Diese Zweckverbände schlossen dann einen Vertrag über den Bau und Betrieb einer gemeinsamen Abwasseranlage[3]. In einem nachträglich geschlossenen Staatsvertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg und dem Kanton Schaffhausen[4] wurde u.a. die Erteilung der erforderlichen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen zum Betrieb und Bau der Kläranlage, die notwendige Beschaffenheit des in den Rhein zu leitenden Abwassers und die Beschäftigung von Bediensteten deutscher und schweizerischer Staatsangehörigkeit auf der gemeinsamen Anlage auf schweizerischem Boden geregelt[5].

---

1) Vereinbarung zwischen den Gemeinden Hohentengen, Kreis Waldshut/Deutschland, Stetten, Kreis Waldshut/Deutschland, Kaiserstuhl, Kanton Aargau/Schweiz und dem Abwasserverband Wil-Hüntwagen-Wasterkingen, Kanton Zürich/Schweiz, über eine gemeinsame Abwasserbeseitigung vom 4.10.1974.

2) Vertrag über die technischen und rechtlichen Vorbereitungen der Errichtung einer Gemeinschaftskläranlage der Schaffhauserischen und baden-württembergischen Gemeinden im Raume Bibertal-Hegau, vom 11.8.1966.

3) Vertrag der Abwässerverbände Bibertal und Hegau-Süd über den Bau und den Betrieb einer gemeinsamen Abwasserreinigungsanlage in Ramsen und den dazugehörigen Kanälen, vom 18.12.1970, nebst Vereinbarung über das schiedsgerichtliche Verfahren vom gleichen Tage.

4) Staatsvertrag zwischen dem Lande Baden-Württemberg und dem Kanton Schaffhausen über die Beseitigung der Abwässer aus dem Bibertal und dem Hegau, vom 17.8.1976, GBl. Baden-Württemberg 1977, S. 91.

5) Zu diesem Projekt und seiner Entwicklungsgeschichte ausführlich SCHLÖGEL, a.a.O., S. 180-221.

Bis heute gibt es nur einen einzigen Fall, in dem eine deutsche Gemeinde grenzüberschreitend mit einer ausländischen Partnergemeinde eine gemeinsame öffentliche Einrichtung in der Weise gegründet hat, daß ein Träger mit eigener Rechtspersönlichkeit gegründet wurde. Es ist dies das "Internationale Abwasserklärwerk Echternach-Weilerbach".

Zunächst hatten die Gemeinden Echternach (Luxemburg) und der Zweckverband Weilerbach (Rheinland-Pfalz) am 14.9.1972 in einem notariellen Vertrag die Errichtung und den Betrieb einer gemeinsamen Kläranlage beschlossen. Dieser Vertrag wurde aber schon seinem Wortlaut nach[1] als Übergangslösung konzipiert, da die Vertragsparteien den Abschluß eines entsprechenden rheinland-pfälzisch-luxemburgischen Staatsvertrags erwarteten, der die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gemeinden bei der Erledigung wasserwirtschaftlicher Aufgaben regeln sollte.

Der "Staatsvertrag zwischen dem Großherzogtum Luxemburg und dem Lande Rheinland-Pfalz über die gemeinsame Erfüllung wasserwirtschaftlicher Aufgaben durch Gemeinden und andere Körperschaften" vom 17.10.1974[2] eröffnete dann den Gemeinden die Möglichkeit, "sich zur gemeinsamen Erfüllung wasserwirtschaftlicher Aufgaben zu Verbänden zusammenzuschließen, öffentlichrechtliche Vereinbarungen (zu) treffen oder kommunale Arbeitsgemeinschaften (zu) bilden", Art. 2 des Staatsvertrages. Die hiernach gebildeten Verbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, Art. 3 Abs. 1. Die Einzelheiten der Verbandssatzung - Rechtsverhältnisse, Organe, Beschlüsse - sowie die staatliche Rechtsaufsicht über diese Verbände sind umfänglich in den Art. 4 bis 10 des Staatsvertrages geregelt. Art. 15 und 16 sehen die Errichtung eines zwischenstaatlichen Schiedsgerichts vor, das Streitigkei-

---

1) So Ziffer 20 des Vertrages.

2) GVBl. Rheinland-Pfalz 1975, S. 55 ff.

ten dieser Verbände mit den Aufsichtsbehörden und mit Verbandsmitgliedern und Bürgern entscheiden soll. In den "öffentlichrechtlichen Vereinbarungen" kann vereinbart werden, "daß eine der beteiligten Körperschaften gegen angemessene Entschädigung seitens der übrigen die gesamte Aufgabe erfüllt", Art. 11 des Staatsvertrages.

Auf der Grundlage dieses Staatsvertrages kamen die Gemeinde Echternach und die Verbandsgemeinde Irrel überein, den Betrieb und die Unterhaltung der bereits auf Grund des notariellen Vertrages vom 14.9.1972 errichteten Kläranlage durch die "Öffentlichrechtliche Vereinbarung" vom 18.11.1977 neu zu regeln. Gemäß § 4 dieser Vereinbarung verpflichtete sich die Stadt Echternach, der deutschen Partnergemeinde einen Miteigentumsanteil an der auf luxemburgischer Seite betriebenen Kläranlage einzuräumen, der dem Anteil der übernommenen Baukosten entspricht. Die gemeinsame Verwaltung wurde einem von beiden Seiten besetzten "Verwaltungsausschuß" übertragen, §§ 5-12. Des weiteren wurde die Tragung der Betriebskosten, § 13, und die Beilegung von Streitigkeiten durch ein Schiedsgericht, § 15, geregelt. Da den beteiligten Gemeinden dann doch die Schaffung eines Trägers mit eigener Rechtspersönlichkeit als die angemessenere Rechtsform erschien, beschlossen sie die Gründung eines Verbandes nach Art. 2 ff. des vorgenannten Staatsvertrages. Gemäß der "Verbandssatzung des internationalen Abwasserklärwerkes Echternach-Weilerbach" vom 10.10.1980/11.3.1981 hat der Verband mit Sitz in Echternach die Aufgabe, die gemeinsam errichtete und im gemeinsamen Eigentum stehende Kläranlage zu betreiben und zu unterhalten, § 1 Abs. 1. Organe des Verbandes sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsitzende, § 1b. Dabei ist die Verbandsversammlung für alle wichtigen Entscheidungen zuständig, z.B. Änderung der Satzung, Errichtung des Wirtschaftsplans, Betriebserweiterungen, Aufnahme neuer Mitglieder etc., vgl. § 8. Der Verbandsvorsitzende führt die Geschäfte nach den Beschlüssen der

Versammlung und vertritt den Verband gerichtlich und außergerichtlich, § 7. Die Verbandsmitglieder selbst, nicht der Verband, "erlassen rechtsgültige Vorschriften betreffend die Bedingungen über die Einleitung von Abwässer in die jeweiligen Kanalisationen nach dem geltenden nationalen Recht", § 13. Für Streitigkeiten zwischen den Mitgliedern des Verbandes ist der Rechtsweg zu dem nach Art. 15 f. des rheinland-pfälzisch-luxemburgischen Staatsvertrages eingerichteten Schiedsgericht eröffnet, § 14. Nach Auskunft der Verbandsgemeinde Irrel vom 1.3.1983 hat sich die Zusammenarbeit bisher bestens bewährt.

Außer den vorgenannten Fällen der Errichtung von gemeinsamen Kläranlagen sind auf dem Gebiet der Ver- und Entsorgung keine weiteren gemeinsamen Einrichtungen wie z.B. Wasserwerke, Müllverbrennungsanlagen oder Gas- und Elektrizitätsversorgungswerke bekannt. Dies mag daran liegen, daß die Gemeinden zur Erledigung bestimmter Aufgaben nur eingeschränkt zuständig sind, z.B. bei der Abfallbeseitigung, daß für die gemeinsame Errichtung solcher Anlagen kein Bedürfnis besteht[1] oder daß die Versorgungsleistungen vorwiegend durch konzessionierte Privatunternehmen durchgeführt werden, so insbesondere bei der Energieversorgung.

Gemeinsame kommunale Einrichtungen gibt es noch auf dem Gebiet des Sports und der Freizeitgestaltung. So beteiligt sich die Gemeinde Rheinfelden (Baden) finanziell am Bau und Unterhalt einer Eiskunstbahn in Rheinfelden (Schweiz) gegen Einräumung eines Benutzungsrechts für die eigene

---

1) Soweit eine Gemeinde z.B. die Wasserversorgung selbst nicht sicherstellen kann, kommen grenzüberschreitende Wasserlieferungsverträge in Betracht.

Bevölkerung[1]. Die Gemeinden Wegscheid und Kollerschlag (Österreich) bauten gemeinsam den Grenzbach Osterbach zu einem Freibad aus[2].

d) Verträge über die Hilfeleistung in Notfällen

Gegenstand dieser Verträge sind Abmachungen über gegenseitige Hilfeleistungen bei Bränden, Wasser- oder Energiemangel und in anderen Notfällen. Für den Fall eines Wassermangels wird auf Anfrage der notleidenden Gemeinde durch eine bereits - vorsorglich - angelegte Leitung Wasser über die Grenze geliefert. Derartige Beziehungen bestehen zwischen dem Kanton Basel-Stadt und den Gemeinden Weil, Inzlingen und Grenzach[3].

In den Fällen des Feuerschutzes wird bei Bränden meist spontan oder auf vorherige informelle nicht rechtlich bindende Absprache hin Hilfe grenzüberschreitend gewährt. Vertragliche Abmachungen bestehen hier aber zwischen Albbruck und Schwaderloch (Schweiz)[4] und Konstanz und Gottlieben (Schweiz)[5].

---

1) Vereinbarung zwischen der Stadt Rheinfelden (Baden) und der Einwohnergemeinde Rheinfelden (Schweiz) über die Förderung der Kunsteisbahn "Augarten" in Rheinfelden (Schweiz) vom 12.3.1975. (Anm.: Zugleich ist zwischen den beiden Gemeinden ein Darlehnsvertrag geschlossen worden, gemäß dem die Stadt Rheinfelden (Baden) ein zinsloses und bis zum 31.12.1999 unkündbares Darlehen zur Teilfinanzierung der Baukosten gewährt.).

2) SCHLÖGEL, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 351-353.

3) Antwort der Stadt Weil am Rhein auf die Umfrage der KGSt 1975.

4) Vereinbarung über die Nachbarschaftshilfe der Feuerwehr Albbruck (Deutschland) in Schwaderloch (Schweiz) zwischen der Gemeinde Schwaderloch und der Gemeinde Albbruck vom 27.12.1973/9.1.1974.

5) Antwort der Stadt Konstanz auf die Umfrage der KGSt vom 13.2.1975.

Im übrigen sind für den Fall größerer Unglücksfälle und Katastrophen (z.B. Epidemien oder Naturkatastrophen) vertragliche Vereinbarungen wohl kaum geschlossen worden. Bekannt ist nur die vertragliche Vereinbarung über Hilfeleistung bei Überflutung zwischen Konstanz und Gottlieben[1].

e) Verträge zur Koordination und Harmonisation gemeindlichen Handelns und Planens

Gegenstand dieser Verträge ist die Absprache bei der Planung und Koordination kommunaler Aufgaben insbesondere im Bereich der Bauleitplanung einschließlich der Verkehrsflächenplanung und der Errichtung kommunaler Einrichtungen. Die Vereinbarung kann sich dabei auf einen bestimmten Planungsgegenstand beschränken oder allgemein auf alle grenzbezogenen Planungen erstrecken. Wie bei den Fällen der gegenseitigen Hilfe in Notfällen kann auch für diesen Bereich kommunaler grenzüberschreitender Zusammenarbeit festgestellt werden, daß sie meist in faktischer Form geschieht.

Die Gemeinden Dinxperlo (Niederlande) und Suderwick (heute Ortsteil der Stadt Bocholt) haben vereinbart, daß bei Baugenehmigungen in unmittelbarer Nähe der Grenze, bei der Errichtung oder Veränderung von Anlagen innerhalb eines Gebietes von 200 Metern von der Grenze und bei der Bauleitplanung einschließlich der Planung von Straßen an der Grenze der anderen Gemeinde vor einer endgültigen Entscheidung Unterlagen übersandt werden müssen und diese binnen 14 Tagen schriftlich Einwendungen

---

1) Ebd.

erheben kann[1].

In ähnlicher Weise haben die Gemeinden Vaals (Niederlande) und Laurensberg (heute Ortsteil von Bad Aachen) vereinbart, in Grenznähe keine wilden Müllablagerungen, Erdbewegungen, Autofriedhöfe und andere störende Anlagen zu dulden bzw. schädigende Wirkungen auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Weiter haben sie vereinbart, sich bei baulichen und planerischen Einwirkungen auf das Landschaftsbild an der Grenze vorher zu konsultieren[2].

f) Verträge zur Durchführung sonstiger kommunaler Aufgaben

Es handelt sich hier um Verträge, die sich nicht unter die vorgenannten Vertragstypen subsumieren lassen. Ihnen gemein ist lediglich die Verfolgung kommunaler Interessen, die oft durch die vorgegebenen örtlichen, wirtschaftlichen, landschaftlichen oder historischen Eigenheiten geprägt werden.

---

1) Vereinbarung über die gemeinschaftliche Regelung kommunaler Fragen zwischen der Gemeinde Dinxperlo und der Gemeinde Suderwick zur Ausführung des am 8. April 1960 abgeschlossenen Grenzvertrages (Art. 2 des Schlußprotokolls) zwischen dem Königreich der Niederlande und der Bundesrepublik Deutschland, vom 13.5.1971. (Anm.: Der deutsch-niederländische Grenzvertrag vom 8.4.1960 - BGBl. II 1963, S. 463 ff. - bestimmt in Art. 2 seines Schlußprotokolls: "Wo bei grenzdurchschnittenen Wohngebieten, wie z.B. bei Dinxperlo/Suderwick, die örtlichen Verhältnisse eine gemeinsame Regelung gemeindlicher Angelegenheiten, wie auf dem Gebiet des Bau- und Organisationswesens, erforderlich machen, werden sich die zuständigen deutschen und niederländischen Behörden beraten, um die beabsichtigten Vorschriften und Maßnahmen im Rahmen ihrer Zuständigkeit soweit wie möglich miteinander abzustimmen".).

2) Vereinbarung zwischen den Gemeinden Vaals (Provinz Limburg, Niederlande) und Laurensberg (Land Nordrhein-Westfalen, Bundesrepublik Deutschland) vom 10.7.1969.

So haben sich in dem Fremdenverkehrsverband "Wilder Kaiser" als eingetragener Verein mit Sitz in Kufstein 13 österreichische Gemeinden und die deutsche Gemeinde Kiefersfelden zusammengefunden, um gemeinsam den Fremdenverkehr im Erholungsgebiet "Wilder Kaiser" zu fördern[1].

Der kommunale Rodebachverband Tüddern und der Wassersanierungsverband Waterschap van de Geleen-en Molenbeek in Sittard (Niederlande) haben sich vertraglich über den Unterhalt von Grenzbächen geeinigt[2].

Durch Vertrag mit dem Kanton Basel-Stadt ist dem Wieseverband (kommunaler Abwasserverband) mit Sitz in Lörrach ein Durchleitungsrecht für einen Abwasser-Hauptsammler über das rechtsufrige schweizerische Gebiet der Wiese zur Ableitung der Abwässer deutscher Gemeinden des vorderen Wiesentales nach der deutschen Kläranlage am Rhein eingeräumt worden. Als Gegenleistung darf die Gemeinde Riehen (Schweiz) Abwasser in die deutsche Kanalisation einfließen lassen[3].

---

1) Siehe SCHLÖGEL, a.a.O., S. 365 f.

2) Vereinbarung über die Unterhaltung des Rodebaches, des Grenzgrabens, des früheren Rigolbaches und des Ruischerbaches zwischen dem Rodebachverband in Tüddern und der Waterschap van de Geleen-en Molenbeek met zijtakken in Sittard, vom 12.9.1975.
Dieser Vertrag nimmt auf eine Bestimmung des deutsch-niederländischen Grenzvertrages vom 8.4.1960 (BGBl. 1963 II, S. 463 ff.) Bezug. Gemäß Art. 59 Abs. 1, 2 i.V.m. Art. 56 Abs. 3 des Grenzvertrages können die jeweils für den Unterhalt der Grenzwässer örtlich zuständigen Provinzen, Gemeinden und öffentlichrechtlichen Verbände mit Genehmigung der Regierungen der Vertragsparteien Vereinbarungen über den Unterhalt von Grenzgewässern schließen. Der Vertrag zwischen dem Rodebachverband Tüddern und dem Wassersanierungsverband Waterschap van de Geleen-en Molenbeek ist seitens der Bundesregierung - durch den Bundesminister des Inneren - am 29.7.1977 genehmigt worden.

3) Siehe SCHLÖGEL, a.a.O., S. 168-174.

III. Kommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf regionaler Ebene

1. Abgrenzung zur zwischenstaatlichen Raumordnung

Mit ihrer Aufgabenstellung[1] kommt die kommunale grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit in Berührung mit der staatlichen Raumordnung und Entwicklungsplanung, die in den Grenzregionen in zwischenstaatlichen grenzüberschreitenden Raumordnungskommissionen tätig wird.

Mit dem Ziel der harmonischen Entwicklung der Raumordnung in den Grenzgebieten durch eine Anpassung der staatlichen regionalen Raumordnungspläne sind durch zwischenstaatliche Verträge grenzüberschreitende Raumordnungskommissionen eingerichtet worden[2]. Diese Raumordnungskommissionen beschäftigen sich allgemein mit einer grenzüberschreitenden Entwicklungsplanung in den Grenzgebieten durch die Koordination grenzüberschreitender Fachplanungen, durch gegenseitigen Informations- und Erfahrungsaustausch sowie durch Abstimmung grenzüberschreitender Untersuchungs- und Forschungsvorhaben.

---

1) Siehe oben S. 38 f.

2) Bisher sind eine deutsch-niederländische, eine deutsch-belgische, eine deutsch-schweizerische und eine deutsch-österreichische Raumordnungskommission eingerichtet worden. Vgl.: zusammenfassend v. MALCHUS, Zusammenarbeit europäischer Grenzgebiete, AS/COLL/Front (75)1, S. 50-57, 87; TERHALLE, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Raumordnung und Landesplanung, in: Wirtschaft und Verwaltung 1977, S. 51, 60-63.
Neben diesen Raumordnungskommissionen im engeren Sinne gibt es auch andere Einrichtungen für eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf Regierungsebene zur Förderung grenzüberschreitender Regionen wie die "Dreiseitige Regierungskommission für regionale Fragen am Oberrhein" (kurz: "Commission tripartite") mit den beiden Regionalausschüssen Süd und Nord, siehe hierzu unten S. 82 f.

Zwei wesentliche Unterschiede bestehen aber zwischen der kommunalen regionalen und der staatlichen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Zum einen sind die Subjekte der Zusammenarbeit verschieden. In den zwischenstaatlichen Raumordnungskommissionen sind die Gemeinden nicht vertreten[1]. Zum anderen sind die Gemeinden regelmäßig nicht zuständig für die Durchführung der Aufgaben, die Gegenstand der überörtlichen Raumplanung sind, zumal die zwischenstaatlichen Raumordnungskommissionen die Grenzgebiete entlang der gesamten jeweiligen Staatsgrenze behandeln, Gebiete, die über Planungsräume der Regionalplanung weit hinausgehen und häufig mehrere Bundesländer tangieren.

Die Gefahren einer staatlichen Raumordnung in den Grenzgebieten "über die Köpfe" der betroffenen Gemeinden hinweg sind von diesen Gemeinden erkannt worden. Gerade die regionalen grenzüberschreitenden Zusammenschlüsse, die im folgenden noch eingehend dargestellt werden, haben es nicht zuletzt deswegen immer als eine ihrer wesentlichen Aufgaben angesehen, Einfluß auf die

---

1) Weder die zwischenstaatlichen Abkommen noch die Geschäftsordnungen der Kommissionen sehen eine Mitwirkung kommunaler Vertreter vor. Hier kommt das Selbstverständnis der staatlichen Raumordnung zum Tragen, der Träger "der übergeordneten, überörtlichen und zusammenfassenden Planung für eine den Grundsätzen der Raumordnung entsprechende Landesentwicklung" (§ 1 Abs. 1 LPlanG-NW) zu sein. Sieht man in der Regionalplanung als unterste Planungsstufe der staatlichen Raumordnung die vermittelnde Planungsstufe zwischen der kommunalen Bauleitplanung und der staatlichen Landesplanung (vgl. EVERS, Regionalplanung als gemeinsame Aufgabe von Staat und Gemeinden, S. 125 f.), so wäre eine Beteiligung der Gemeinden nicht systemwidrig, wenn nicht sogar geboten. Immerhin sind nach den insoweit nicht einheitlichen Landesplanungsgesetzen der Bundesländer die Gemeinden und Kreise in den "Bezirksplanungsräten" bei den Regierungspräsidenten (so in Nordrhein-Westfalen) durch weisungsunabhängige Vertreter und in den "Planungsgemeinschaften" (so in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz) durch weisungsabhängige Vertreter repräsentiert (vgl. EVERS, a.a.O., S. 106-119).

für die Entwicklung der Region entscheidenden staatlichen Institutionen zu nehmen. Beispielhaft können die Ausführungen SONDERMANNs über die Bemühungen der Euregio um einen Ausbau der Fernstraßen zur Anbindung der Region an das deutsch-niederländische Fernstraßennetz gelten. "In Verhandlungen mit den Verkehrsbehörden in Den Haag und Bonn sowie Düsseldorf, Zwolle und Arnheim und Hannover tragen die Städte, Gemeinden und Kreise ihre in der Euregio abgestimmten Vorstellungen über die Notwendigkeit zum Umbau der Fernstraßen vor und machen ihre Forderungen zur Aufnahme in die Prioritätenliste der beiden Staaten geltend. Durch intensiven und unbürokratischen Informationsaustausch wird der Koordinationsdruck auf die Fachbehörden erhöht. In Versammlungen, Verhandlungen und bei Besuchen von Ministern und Parlamentariern argumentiert diese Region einheitlich jeweils mit Unterstützung der Nachbarn von der anderen Seite der Grenze. Nach Jahren vielfältiger Aktivitäten finden Vorstellungen und Vorschläge der Euregio verstärkt Eingang in den Geschäftsverkehr der Parlamente und Ministerien"[1].

2. Die "Europäischen Grenzregionen"

Der Begriff "Europäische Grenzregion"[2] kennzeichnet für sich weder eine bestimmte Form regionaler grenzüberschreitender Zusammenarbeit noch die Mitwirkung bestimmter Personen, Verbände oder Körperschaften. Die Zusammenarbeit in einer bestimmten Grenzregion kann auf

---

1) SONDERMANN, EUREGIO-Entwicklung und Chance einer Grenzregion in Europa, in: Städte- und Gemeinderat 1978, S. 270, 278 f.

2) Zum Begriff der "Grenzregion" siehe oben S. 40. Der Begriff "Europäische Grenzregion" hat sich allgemein für organisierte Grenzregionen entlang der nord-, west- und südeuropäischen Staatsgrenzen durchgesetzt; vgl. v. MALCHUS, Landesplanerische und regionale Bemühungen der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG), 1978.

staatlicher, kommunaler oder Verbandsebene, oft zugleich auch auf mehreren Ebenen erfolgen.

Im folgenden sollen die Grenzregionen vorgestellt werden, die sich als "Europäische Grenzregionen" an den bundesdeutschen Grenzen gebildet haben, und untersucht werden, inwieweit an ihrem Wirken die Gemeinden institutionell beteiligt sind.

a) Die Ems-Dollart Region

Die Ems-Dollart Region ist eine deutsch-niederländische Grenzregion, die im nördlichen Gebiet der Niederlande und im nordwestlichen Teil der Bundesrepublik angesiedelt ist und auf niederländischer Seite die Provinzen Drenthe und Groningen und auf deutscher Seite Ostfriesland und das Emsland erfaßt. Größere Städte sind Groningen, Aurich, Emden und Leer.

Die Ems-Dollart Region besteht rechtlich aus zwei privatrechtlichen Vereinigungen, dem Verein "Ems-Dollart Region e.V." auf deutscher Seite und der Stiftung "Stichting Eems-Dollard Regio" auf niederländischer Seite. Mitglieder des Vereins bzw. der Stiftung sind in erster Linie Gemeinden und Kreise, aber auch die Industrie- und Handelskammern und andere Institutionen. Der deutsche Verein und die niederländische Stiftung sind satzungsmäßig dadurch miteinander verbunden, daß "Aktivitäten jeder Art", welche die Zustimmung der anderen Vereinigung nicht finden, unzulässig sind, so § 2 Abs. 3 der "Satzung der Ems-Dollart Region e.V." vom 3.1.1977 und § 2 Abs. 3 des notariellen Stiftungsvertrages vom 28.2.1977. Eine personelle Verknüpfung erfolgt dadurch, daß die Vorstände von Verein und Stiftung (je fünf deutsche und fünf niederländische Mitglieder) mit denselben Personen besetzt sind.

§ 2 Abs. 1 der Vereinbarung und § 2 Abs. 2 des Stiftungsvertrages nennen als Zielsetzung allgemein die "Förderung von Kontakten und (die) Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Ostfriesland, Emsland, Groningen und Drenthe". Im einzelnen hat sich die Ems-Dollart Region folgende Hauptziele gesetzt:

"1. Koordination von Plänen auf dem Gebiete der Raumordnung, die einen grenzüberschreitenden Einfluß haben können,
2. Förderung der sozialwirtschaftlichen Entwicklung,
3. Entwicklung, Unterstützung und Förderung von Kontakten unter der Bevölkerung beiderseits der Grenze,
4. Abbau der Sprachbarrieren; Förderung kulturelle Beziehungen,
5. Stimulierung des grenzüberschreitenden Fremdenverkehrs,
6. Förderung gemeinsamer Bemühungen um den Umweltschutz,
7. Veröffentlichung gemeinsamer Broschüren und anderer Informationsvorschriften"[1].

Diese Ziele sind 1981 in einem umfangreichen Programm, an dem die Ems-Dollart Region mitgewirkt hat, konkretisiert worden[2]. Darüber hinaus haben mehrere Arbeitsgruppen 1984 eine Projektliste mit 30 konkreten Vorschlägen zur Verbesserung der Infrastruktur und zum Abbau von Grenzbehinderungen erarbeitet. Entsprechend der Vereinssatzung bzw. des Stiftungsvertrages sind drei Ausschüsse eingerichtet worden für die Ressorts Wirtschaft und Verkehr, Kultur sowie für Jugendangelegenheiten. Der Ausschuß für Wirtschaft und Ver-

---

1) ABBING/WIJNJA, Schau mal über die Grenze. Europäische Regionalpolitik in der Ems-Dollart Region, in: Wirtschaft und Standort. Zeitschrift für Strukturpolitik, Heft 8 (1984), S. 4.

2) O.V., Grenzüberschreitendes Programm Ems-Dollart Region, 1981. An der Fortschreibung des Programms wird derzeit gearbeitet.

kehr bemüht sich um eine stärkere Berücksichtigung dieser Region auf den Gebieten der staatlichen Wirtschaftsförderung und Raumordnung. Der Kulturausschuß organisiert allgemein grenzüberschreitende kulturelle Kontakte durch Ausstellungen und sonstige kulturelle Veranstaltungen. Der Ausschuß für Jugendangelegenheiten fördert den Austausch von Sportlern, Schülern und Jugendlichen[1].

Die Arbeit dieser Grenzregion befindet sich noch in der Aufbauphase, so daß abzuwarten bleibt, ob sie für die von ihr verfolgten Ziele wird erfolgreich wirken können.

b) Die Euregio

Die deutsch-niederländische Euregio im Bereich der niederländischen Provinzen Overijssel und Gelderland und der Landschaften Westmünsterland und südliches Emsland auf deutscher Seite dürfte wohl die bekannteste "Europäische Grenzregion" sein[2]. Größere Städte sind Enschede, Hengelo, Nordhorn, Rheine, Borken und Gronau. Der Euregio wird Modellcharakter zugesprochen[3].

In diesem Grenzraum haben sich 81 deutsche und niederländische Gemeinden und Kreise zusammengeschlossen.

---

1) Informationsmaterial der Ems-Dollart Region e.V. mit Sitz in Leer.

2) Allgemein zur Euregio: v. MALCHUS, Partnerschaften an europäischen Grenzen, S. 172 ff.; v. UNRUH, Euregio, in: Recht im Dienst des Friedens, Festschrift für Eberhard Menzel, S. 607 ff.; SONDERMANN, Euregio, in: Städte- und Gemeinderat 1978, S. 271 ff.; GABBE, Euregio - europäische Region zwischen Rhein, Ems und Ijssel - Entstehung, Region, Organisation, Erfolge und Zukunft -, o.J., vervielfältigtes Manuskript; DERS., Euregio - Auftrag und Organisation, o.J., vervielfältigtes Manuskript; DERS., Beispiele der Zusammenarbeit in den Grenzregionen: Euregio, in: Europa kommunal 1983, S. 25 ff.; EUREGIO (Hrsg.), EUREGIO: Eine europäische Grenzregion, 1983.

3) Vgl. v.MALCHUS, a.a.O., S. 178; GERLACH, Bericht zur Regionalpolitik der Gemeinschaft, EG-Doc. 355/76, S. 44

Die deutschen Gemeinden und Kreise haben sich zunächst 1962 in der "Kommunalgemeinschaft Rhein-Ems e.V." mit dem Ziel organisiert, die kommunale und regionale Infrastruktur des Westmünsterlandes und des südlichen Emslandes zu verbessern und die grenzüberschreitenden Beziehungen zu den niederländischen Nachbarn zu verbessern[1]. Auf niederländischer Seite haben sich die Gemeinden im Gebiet der Twente in der Provinz Overijssel 1960 zur "Belangengemeenschap Twente Oost Gelderland" - heute "Gewest Twente" - und später im Gebiet des Achterhoek in der Provinz Gelderland in dem "Samenwerkingsverband Oost-Gelderland" - SOG - mit gleicher Zielsetzung zusammengeschlossen[2]. Diese drei Gemeinschaften allein sind Mitglieder der "kommunalen Arbeitsgemeinschaft" mit dem Namen Euregio, die gemäß der 1976 verabschiedeten "Satzung für die Euregio" ihren Sitz sowohl in Gronau als auch in Enschede hat (§ 2 Abs. 2 der Satzung).

Ziel der Euregio ist die Förderung von grenzüberschreitenden Entwicklungen in den Bereichen der Infrastruktur, Wirtschaft, Kultur, Freizeit und anderen gemeinschaftlichen Aufgaben" (§ 1 Abs. 1). Organe der Euregio sind der Euregio-Rat, die Euregio-Arbeitsgruppe und das Euregio-Sekretariat (§ 5). Der Euregio-Rat ist das gemeinsame Beratungs- und Koordinationsorgan für Grundsatzfragen (§ 8 Abs. 1). Mitglieder sind je 25 Deutsche und niederländische Kommunalpolitiker, die in indirekter Wahl von den Gemeinden und Kreisen gewählt werden (§§ 9, 10). Bundestagsabgeordnete und sonstige parlamentarische Vertreter, deren Wahlkreis im Bereich der Euregio liegt, können mit beratender Stimme an den Sitzungen des Euregio-Rates teilnehmen (§ 8 Abs. 3). Die Euregio-Arbeitsgruppe, ein Gremium von 18 Hauptverwaltungsbeamten, vom Euregio-Rat gewählt, ist das Exekutivorgan, welches die

---

1) GABBE, Euregio - europäische Region, S. 6 f.

2) Ebd.; auch SONDERMANN, a.a.O., S. 271 f.

Beschlüsse des Rates vorbereitet und ausführt (§ 11). Das Euregio-Sekretariat führt die laufenden Geschäfte (§ 12)[1].

Außerhalb dieser satzungsmäßigen Organe des Euregio arbeitet bereits seit 1971 die nach ihrem ersten Vorsitzenden benannte "Euregio-Moser-Kommission", der neben Vertretern der drei Euregio-Gemeinschaften auch Vertreter aus Ministerien und anderen staatlichen Behörden sowie von Gewerkschaften und kulturellen Einrichtungen angehören. Diese Kommission beschäftigt sich mit der sozial-kulturellen Zusammenarbeit in dieser Grenzregion[2].

Unterstützt mit nicht unerheblichen staatlichen Zuschüssen[3], hat es die Euregio verstanden, eine vorbildliche Informationspolitik zu betreiben. In regelmäßigen Abständen wird von der Euregio-Moser-Kommission die Zeitschrift "Euregio inform" herausgegeben. Den Namen "Euregio" tragen eine Volkshochschule, ein Gymnasium, eine Bücherei, ein Kunstkreis, eine Wirtschaftsschau und ein Festival. Es gibt Euregio-Landkarten, -Autoaufkleber und -Poster, grenzüberschreitende Fahrpläne, Seminare, Unterrichtsmaterial sowie Sprachkurse. Von der Euregio-Moser-Kommission werden Jugend- und Altenbegegnungen organisiert und Euregio-Sportfeste veranstaltet[4].

---

1) Vgl. GABBE, Euregio - europäische Region, S. 15-17; EUREGIO (Hrsg.), EUREGIO: Eine europäische Grenzregion, S. 19-23.

2) SONDERMANN, a.a.O., S. 275; EUREGIO (Hrsg.), a.a.O., S. 23-26.

3) 250.000,-- DM jährlich von den Ländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und der niederländischen Seite; vgl. GABBE, Beispiele der Zusammenarbeit, in: Europa kommunal 1983, S. 27.

4) SONDERMANN, a.a.O., S. 275; EUREGIO (Hrsg.), EUREGIO - eine europäische Grenzregion, S. 25 f.; GABBE, Euregio - europäische Region, S. 13 f. Die angeführten Aktivitäten sind nur beispielhaft und keineswegs abschließend.

Ein Schwerpunkt der Arbeit der Euregio besteht in der Verfolgung einer grenzüberschreitenden Entwicklungsstrategie im Bereich der Verkehrserschließung, Wirtschaftsförderung und der allgemeinen Infrastruktur. Auf Grund regionaler Strukturuntersuchungen entwickelte die Euregio ein regionales grenzüberschreitendes Entwicklungsprogramm[1]. Mit Hilfe eines abgestimmten Prioritätenkatalogs - "Maßnahmenkatalogs" - verfolgt sie die Verwirklichung ihrer Zielvorstellungen durch eine ständige Einflußnahme auf die zuständigen staatlichen Behörden und Institutionen. So ist es ihr gelungen, ihre Vorstellungen in die Arbeit der deutsch-niederländischen Raumordnungskommission einzubringen und Einfluß zu nehmen auf Inhalt der Gebietsentwicklungspläne beiderseits der Grenze[2]. Im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung werden innerhalb der Euregio die Flächennutzungspläne als vorbereitende Bauleitungspläne zwischen Gemeinden abgestimmt[3].

c) Die Regio Rhein-Waal

Die Regio Rhein-Waal ist eine deutsch-niederländische Grenzregion, die sich südlich an die Euregio anschließt. Größere Städte sind Arnheim, Nijmegen, Emme-

---

1) Vgl. SONDERMANN, a.a.O., S. 273 ff.; GABBE, Euregio - Westmünsterland und Grafschaft Bentheim als ländlich strukturierter Grenzraum. Strukturpolitische Situation, Entwicklungsprobleme, Ursachen, Lösungen. Vervielfältigtes Manuskript 1980; DERS., Euregio - europäische Region, S. 5 ff.

2) GABBE, Euregio - europäische Region, Anhang 5.

3) SONDERMANN, Kommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit und vorbeugender Umweltschutz innerhalb der Euregio, in: Städte- und Gemeinderat 1979, S. 159. Zusammenfassung der bisherigen Erfolge der Euregio bei: EUREGIO (Hrsg.), EUREGIO: Eine europäische Grenzregion, 1983; GABBE, Beispiel Euregio - Durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit Standortnachteile überwinden, in: Nachrichtendienst RGRE 1980, S. 160 f.; DERS., Beispiele der Zusammenarbeit, in: Europa kommunal 1983, S. 26 f.

rich und Kleve.

Der am 4. Mai 1971 gegründete "Arbeitskreis Regio Rhein-Waal" institutionalisierte die bis dahin bereits lockere Zusammenarbeit mit dem Ziel der Förderung, Koordination und Planung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung dieses Grenzraums[1]. Am 21.4.1978 vereinbarten die beteiligten Gemeinden, Städte, Kreise, das Gewest Arnheim, die Industrie- und Handelskammern dieses Raumes und die "Erholungsgemeinschaft östliches Gelderland" die Bildung der "Arbeitsgemeinschaft Regio Rhein-Waal"[2]. Ähnlich wie bei der Euregio ist ein "Regio-Rat" zuständig für alle grundsätzlichen Fragen, ein "Arbeitsausschuß" bereitet die Beschlüsse des "Regio-Rates" vor und führt sie aus, die laufende Verwaltung führt ein vom "Arbeitsausschuß" bestimmter geschäftsführender Vorstand.

Das Aktionsprogramm der Regio vom 25.6.1982 sieht die Durchführung grenzüberschreitender öffentlicher Veranstaltungen auf den Gebieten des Sports, der Kultur, Freizeit und Erholung vor. Weiter ist die Abstimmung regionaler Planungen und die Forderung nach verbilligten Telefontarifen im grenzüberschreitenden Telefonnahbereich sowie die Schaffung grenzüberschreitender Erholungsgebiete und zusätzlicher Einrichtungen im kleinen Grenzverkehr geplant[3].

---

1) Allgemein zur Regio Rhein-Waal: v. MALCHUS, Partnerschaft an europäischen Grenzen, S. 180-185; Regio Rhein-Waal (Hrsg.), Arbeitsgemeinschaft für die regionale Entwicklung des deutsch-niederländischen Rheingrenzgebiets, Informationsheft 1983; OEHM, Rechtsprobleme, S. 59-61.

2) Zum Wortlaut der Vereinbarung über die Bildung der Arbeitsgemeinschaft siehe: Regio Rhein-Waal (Hrsg.), Informationsheft 1983, S. 4 ff.

3) Ders., a.a.O., S. 14.

d) Die "Grenzregio Rhein-Maas-Nord"

Südlich der Regio Rhein-Waal schließt sich die "Grenzregio Rhein-Maas-Nord" mit den größeren Städten Krefeld, Mönchengladbach, Venlo und Roermond an.

Eine in diesem Raum in den sechziger Jahren gegründete "Regio Maas-Niers"[1] konnte sich nicht etablieren. Am 13. Dezember 1978 haben deshalb die in dieser Region beheimateten Industrie- und Handelskammern sowie verschiedene Städte und Gemeindeverbände ein Übereinkommen zur Bildung der Arbeitsgemeinschaft "Grenzregio Rhein-Maas-Nord" unterzeichnet[2]. Gemäß § 1 des Übereinkommens hat die Grenzregio "die Koordinierung und Förderung der kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen, verkehrlichen und sonstigen strukturellen Entwicklung ihres deutsch-niederländischen Grenzgebietes" zum Ziel. Wie bei der Regio Rhein-Waal ist ein "Regio-Rat" zuständig für alle Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung (§ 4); ein "Regio-Ausschuß" bereitet die Beschlüsse des Regio-Rates vor und führt sie aus (§ 5); die laufenden Geschäfte des Regio-Ausschusses läßt dessen Vorsitzender "durch seine oder eine von ihm beauftragte Verwaltung unter seiner Verantwortung führen" (§ 5 Abs. 4). Zur Betreuung bestimmter Aufgabengebiete sind vom Regio-Ausschuß "Arbeitskreise" gebildet worden. Der Arbeitskreis Sport organisiert in diesem Bereich Veranstaltungen; der Arbeitskreis Kultur erstellt Informationsmaterial (z. B. Museumsführer, Unterrichtsmaterial, Geschichte des Gelderlandes) und veranstaltet Ausstellungen und musikali-

---

1) Regio Maas-Niers (Hrsg.), Arbeitskreis für die Entwicklung des Raumes zwischen der Region Rhein-Waal und dem Raum Roermond/Heinsberg - Organisation und Ziele -, 1973.

2) "Übereinkommen zur Bildung der Grenzregio Rhein-Maas-Nord" vom 13.12.1978, geändert durch den Beschluß des Regio-Rates vom 29.5.1978, abgedruckt in: Grenzregio Rhein-Maas-Nord (Hrsg.), Geschäftsbericht 1981/82.

sche Aufführungen; der Arbeitskreis Entwicklung der Regiostruktur beschäftigt sich vornehmlich mit den Problemen der Infrastruktur dieses Grenzraumes; der Arbeitskreis Strukturdaten und -methoden ermittelt statistische Daten und erstellt Strukturanalysen; der Arbeitskreis Öffentlichkeitsarbeit soll mit Publikationen und anderen Mitteln der Öffentlichkeitsarbeit diese Regio und ihre Ziele und Arbeitsergebnisse bekannt machen[1]. Besondere Beachtung verdienen die umfangreichen und sorgfältigen Publikationen der Grenzregio: Der Arbeitskreis Strukturdaten und -methoden hat Analysen über die Entwicklung des grenzüberschreitenden Straßenverkehrs[2] und grenzüberschreitende Pendelströme[3] erarbeitet sowie ein allgemeines Statistisches Taschenbuch über die Grenzregion herausgegeben[4]. Der Arbeitskreis Öffentlichkeitsarbeit hat eine Broschüre zum Staatsaufbau in den Niederlanden und in der Bundesrepublik herausgegeben[5] und erstellt ein vierteljährlich erscheinendes "Regio-Info". Zur Zeit ist unter Federführung des Arbeitskreises für die Entwicklung der Regio-Struktur ein grenzüberschreitendes "Aktionsprogramm" in Arbeit, welches noch 1986 fertiggestellt werden soll. Dieses Aktionsprogramm soll Strukturverbesserungsvorschläge bei Planungen und Maßnahmen staatlicher Behörden enthalten; die Vorschläge sol-

---

1) Vgl. Grenzregio Rhein-Maas-Nord (Hrsg.), Geschäftsbericht 1979/80 und Geschäftsbericht 1981/82. Gemäß Mitteilung der Grenzregio vom 14.2.1986 wird der Geschäftsbericht 1983/84 zur Zeit noch erarbeitet.

2) Grenzregio Rhein-Maas-Nord (Hrsg.), Verkehrsintensität und Ladekapazität, Heft 3 der Schriftenreihe der Grenzregio, 1982.

3) Grenzregio Rhein-Maas-Nord (Hrsg.), Grenzpendler. Die Entwicklung der grenzüberschreitenden Pendlerströme in der Grenzregio Rhein-Maas-Nord (1968-1981), Heft 2 der Schriftenreihe der Grenzregio. 1982.

4) Grenzregio Rhein-Maas-Nord (Hrsg.), Statistisches Taschenbuch, 1982.

5) Grenzregio Rhein-Maas-Nord (Hrsg.), Staatsaufbau in den Niederlanden und Deutschland, Heft 1 der Schriftenreihe der Grenzregio, 1981.

len in bestimmten Problembereichen wie Verkehrsinfrastruktur, Wirtschaftstruktur, grenzüberschreitende Umweltprobleme etc. durch wissenschaftliche Teilstudien untermauert werden.

e) Die Arbeitsgemeinschaft Grenzland: Kreis Heinsberg-Limburg

Am 29.10.1974 haben der Kreis Heinsberg mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden und auf niederländischer Seite die Gemeindeverbände der Provinz Limburg mit den teilnehmenden Gemeinden eine "Arbeitsgemeinschaft" mit dem Namen "Grenzland: Kreis Heinsberg-Limburg" gegründet[1]. Im Gegensatz zu den bisher genanten Grenzregionen handelt es sich hier um eine kommunale Organisation mit einer vergleichsweise geringen Mitgliederzahl und einem kleinen Gebiet.

Eine "Mitgliederversammlung" (Ziffer 4.1) wählt aus ihrer Mitte den "Vorstand" (Ziffer 4.2), der seinerseits die beiden "Geschäftsführer" stellt, die das "Sekretariat" zur Führung der laufenden Geschäfte leiten (Ziffer 4.4). In den bei Bedarf durch den Vorstand gebildeten "Fachgruppen" werden die Entwicklungsziele und -vorstellungen der Arbeitsgemeinschaft erarbeitet (Ziffer 4.3).

Im einzelnen werden nachstehende Ziele verfolgt: gegenseitige Information und Abstimmung bei Planungen von grenzüberschreitender Bedeutung, Entwicklung gemeinsamer Vorstellungen auf dem Gebiet der Infrastruktur zur Empfehlung an die zuständigen staatlichen Stellen sowie Förderung des Zusammengehörigkeitsgefühls der Bevölkerung durch sportliche, kulturelle und schulische Veran-

---

1) Vereinbarung über die Bildung der Arbeitsgemeinschaft Grenzland: Kreis Heinsberg-Limburg vom 1.10.1974.

staltungen. In einer Auflage von 5900 Exemplaren erscheint vierteljährlich ein zweisprachiges Informationsblatt unter dem Titel "Nachbarschaft im Grenzraum"[1].

f) Die Arbeitsgemeinschaft Rodaland

Ein kommunaler regionaler Zusammenschluß mit gleichartiger Aufgabenstellung und gleichen Organen wie die Arbeitsgemeinschaft Grenzland: Kreis Heinsberg-Limburg ist die von den deutschen Gemeinden Alsdorf, Herzogenrath, Kohlscheid und Merksheim mit den niederländischen Gemeinden Kerkrade, Eygeloven und Ubach over Worms am 11. März 1971 gegründete "Arbeitsgemeinschaft Rodaland"[2].

g) Die Euregio Maas-Rhein

In dem Dreiländereck um die Städte Aachen, Hasselt Liège und Maastricht wirkt die "Euregio Maas-Rhein"[3]. Obwohl es in diesem verdichteten Grenzraum vielfältigste Kontakte über die Grenzen hinweg gibt, und zwar zwischen Gemeinden, staatlichen Behörden, privaten und öffentlichen Verbänden[4], ist es bisher nicht zu einer rechtlich institutionalisierten regionalen Zusammenarbeit gekommen. Träger der seit 1976 unter dem Namen "Euregio Maas-Rhein" ohne schriftliche Abmachungen auf

---

1) Mitteilung der Arbeitsgemeinschaft Grenzland vom 13.2.1986.

2) "Vereinbarung über die Bildung einer internationalen Arbeitsgemeinschaft" vom 11.3.1971. Gemäß Mitteilung der Stadt Herzogenrath vom 14.2.1986 verfügt diese Arbeitsgemeinschaft über kein Informationsmaterial.

3) Auch: "Euregio Rhein-Maas" oder "Europa Region Rhein-Maas" genannt.

4) Einen Überblick vermitteln: v. MALCHUS, Partnerschaft an europäischen Grenzen, S. 201-205; DERS., Zusammenarbeit europäischer Grenzgebiete, AS/COLL/Front (75) 1, S. 63 f.; DERWAHL, Die Euregio Maas-Rhein, 1981.

faktischer Ebene stattfindenden grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind die belgischen Provinzen Limburg und Lüttich, die niederländische Provinz Limburg und die Regio Aachen[1]. "Leitungsorgan" der Euregio Maas-Rhein ist die durchschnittlich dreimal jährlich zusammentreffende Versammlung der Provinzgouverneure und der Vertreter der Regio Aachen. Hier werden die Richtlinien der Euregio-Arbeit durch die Erstellung von Aktionsprogrammen festgelegt. Das Sekretariat befindet sich bei der Provinzialverwaltung der niederländischen Provinz Limburg in Maastricht. 1978 sind Arbeitsgruppen zu den Bereichen Jugend, Kunst/Kultur, Bildung, Landschaft/Umwelt/Wasserwirtschaft und Sport gebildet worden[2].

Die Arbeit dieser Region befindet sich noch in der Aufbauphase. Es bleibt abzuwarten, ob sie angesichts der Größe des Raumes und ohne rechtliche Fundierung wird erfolgreich arbeiten können. Da nach dem Konzept dieser Regio lediglich überörtliche Partner die Zusammenarbeit tragen sollen, handelt es sich letztlich nicht um eine kommunale Zusammenarbeit in dem hier verstandenen Sinne[3].

---

1) Die Regio Aachen ist als eingetragener Verein am 14. 4.1981 gegründet worden. Mitglieder sind die Stadt und der Kreis Aachen, die Kreise Düren, Heinsberg und Euskirchen, der Regierungspräsident Köln, Abgeordnete und weitere Interessenvertreter öffentlicher und privatwirtschaftlicher Verbände. Zweck des Vereins ist ausschließlich, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern. Der Verein ist gegründet worden, weil der Regierungsbezirk Köln ein zu mächtiger Partner für die belgischen und niederländischen Provinzen gewesen wäre. Hierzu und zum Wortlaut der Vereinssatzung siehe: DERWAHL, a.a.O., S. 23 ff., 39 ff.

2) Vgl. DERWAHL, a.a.O., S. 7 ff., 42 ff.; WOUTERS, Beispiele der Zusammenarbeit in den Grenzregionen - Euregio Maas-Rhein, in: Europa kommunal 1983, S. 30 f.

3) Kritisch zur Vernachlässigung der lokalen Ebene: HAMBÜCHEN, Potentielle Organisationsformen, S. 103.

h) Der "Saar-Lor-Lux-Grenzraum"

Im sogenannten "Saar-Lor-Lux-Grenzraum" - er umfaßt im wesentlichen die südlichen und westlichen Randgebiete des Saarlandes, den nördlichen Teil des Département Moselle und die südlichen Landesteile von Luxemburg - arbeitet eine 1970 gegründete gemischte deutsch-französisch-luxemburgische Regierungskommission. Aufgabe dieser Regierungskommission ist es, die Planung und Durchführung der für die staatlichen Teilgebiete in Aussicht genommenen Entwicklungsmaßnahmen im Hinblick auf einen abgestimmten Ausbau der gesamten Region zu koordinieren. Zur Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Beteiligung regionaler staatlicher Verwaltungsstellen wurde durch die Regierungskommission 1971 eine "Saar-Lor-Lux-Regionalkommission" gegründet, die ihrerseits ständige Arbeitsgruppen für die praktische Zusammenarbeit in den Bereichen Raumordnung, Wasserwirtschaft, Umweltschutz, Verkehr und Statistik gebildet hat[1]. An der Arbeit der Regionalkommission wirken unmittelbar allerdings keine Gemeinden mit, so daß hier auf die Wiedergabe der vielfältigen Arbeitsergebnisse verzichtet wird[2].

i) Die Interessengemeinschaft Moyenne Alsace - Breisgau (C.I.M.A.B.)

An der gesamten deutsch-französischen Grenze entlang des Mittelrheins und des südlichen Oberrheins gibt es nur einen Fall institutionalisierter grenzüberschreitender regionaler kommunaler Zusammenarbeit, und zwar die C.I.M.A.B. (Communauté d'intérêts Moyenne Alsace - Breis-

---

1) v. MALCHUS, Partnerschaft an europäischen Grenzen, S. 158-165; DERS., Zusammenarbeit europäischer Grenzgebiete, AS/COLL/Front (75)1, S. 53-55.

2) Ebd.

gau). Sie liegt beiderseits des Rheins zwischen den Ballungsgebieten Straßburg und Basel, im Osten begrenzt durch den Schwarzwald, im Westen durch die Vogesen. Zentralorte sind Colmar und Freiburg.

Die C.I.M.A.B. ist 1965 als rechtsfähiger Verein privaten Rechts in das Vereinsregister in Colmar eingetragen worden[1]. Mitglieder sind auf deutscher Seite elf Städte und Gemeinden, auf französischer Seite 16 Städte und Gemeinden, und acht staatliche Behörden und Verbände sowie sieben persönliche Mitglieder[2].

Die Arbeit der C.I.M.A.B. wird im wesentlichen von dem mit deutschen und französischen Mitgliedern paritätisch besetzten Vorstand und den beiden Arbeitsausschüssen "Wirtschaft und Verkehr" und "Fremdenverkehr und kulturelle Fragen" getragen. Beide Ausschüsse können für besondere Probleme Unterausschüsse bilden. Vorstand und Arbeitsausschüsse müssen der jährlich mindestens einmal tagenden Generalversammlung Rechenschaft ablegen.

Im wesentlichen werden folgende Problembereiche mit unterschiedlichem Erfolg behandelt: Allgemeine Fragen der Raumordnung und Abstimmung der grenzüberschreitenden Ortsplanung; Probleme des Umweltschutzes wie die Sicherung des Wasserhaushalts und die Verschmutzung des Rheins; Verbesserung der Wirtschaftskraft durch Ansiedlung von Unternehmen, Erstellung von Strukturanalysen; Ausbau der grenzüberschreitenden Verkehrs-Infrastruktur; Förderung des Fremdenverkehrs und des kulturellen Lebens; Information der Öf-

---

1) Vereinssatzung auch abgedruckt in: ESTERBAUER, Formen und Methoden transnationaler Raumplanung europäischer Grenzregionen, S. 64 ff.

2) v. MALCHUS, Partnerschaften an europäischen Grenzen, S. 151.

fentlichkeit über die Aktivitäten der C.I.M.A.B.[1)]

k) Die Regio Basiliensis

Neben der Euregio ist die Regio Basiliensis die bekannteste und erfolgreichste europäische Grenzregion. Sie umfaßt die Gebiete zwischen dem Schweizer Jura, den südlichen Vogesen und dem Südschwarzwald, also das südliche Oberrheintal mit den Städten Basel, Lörrach, Freiburg, Colmar und Mülhausen. Es handelt sich bei der Regio Basiliensis allerdings nicht um eine einheitliche grenzüberschreitende Planungsorganisation, sondern um eine Regio mit besonders aktiven grenzüberschreitenden Kontakten.

1963 wurde die "Regio Basiliensis" gegründet. Ziel dieser als Verein im Sinne der Art. 60 ff. des schweizerischen ZGB von Vertretern des Baseler Kultur- und Wirtschaftslebens gegründeten Arbeitsgruppe[2)], finanziell getragen von einem ebenfalls 1963 gegründeten Verein schweizerischen Rechts mit dem Namen "Gesellschaft zur Förderung der Arbeitsgruppe Regio Basiliensis", ist gemäß Art. 1 Satz 2 der Statuten die Planung und Förderung der wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Entwicklung dieses Raumes[3)].

---

1) v. MALCHUS, a.a.O., S. 152-158; DERS., Die Interessengemeinschaft Moyenne Alsace - Breisgau, in: Der Europäische Gemeindetag (Heft 2/3) 1971, S. 50 ff.; C.I.M.A.B. (Hrsg.), Information über die Grenzregion "Interessengemeinschaft Moyenne Alsace - Breisgau (CIMAB)", Abschnitt IV.

2) Mitglieder des Vereins sind im wesentlichen Baseler Wirtschaftsunternehmen und Einzelpersonen, aber auf deutscher Seite auch die Stadt Freiburg, die IHK Hochrhein-Bodensee, der ADAC Südbaden und die Bundesbahn Karlsruhe. Vgl. OEHM, Rechtsprobleme, S. 53.

3) Statuten der Regio Basiliensis i.d.F. vom 6.2.1975; vgl. auch v. MALCHUS, Partnerschaft an europäischen Grenzen, S. 185.

Die Arbeitsgruppe nahm entsprechend ihrer satzungsmäßigen Aufgabenstellung auch Kontakte zu Planungsfachleuten des Département Haut-Rhin und der Planungsgemeinschaft Breisgau und Hochrhein auf. Diese Initiative brachte jedoch die Entwicklung des angestrebten Gesamtkonzeptes für diese Region nicht vorwärts[1].

1969 wurde deshalb durch Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Land die Einrichtung einer "Internationalen Koordinationsstelle der Euregio Basiliensis" beschlossen. Diese nahm mit der zwischenzeitlich gegründeten Regio du Haut-Rhin (des Département Haut-Rhin) und dem Regierungspräsidenten Südbaden die sogenannten "Internationalen Kontaktgespräche" über grenzüberschreitende Probleme der Regionalplanung und Wege ihrer Beseitigung auf[2]. Da die an diesen Gesprächen beteiligten Planer keine rechtlich verbindlichen Entscheidungen treffen konnten, wurde 1971 die "Ständige deutsch-französisch-schweizerische Konferenz für regionale Koordination" ("Conférence tripartite permanente de coordination régionale") gegründet. Diese aus dem Regierungspräsidenten Südbaden und Landrat des Kreises Lörrach, dem Generalpräsidenten und Präfekten des Département Haut-Rhin und den Regierungsräten der Kantone Basel-Stadt und -Land bestehende Konferenz sollte in der Lage sein, Beschlüssen über Anträge und Arbeiten der technischen Koordinationsebene (Planungsebene) mit den dortigen Rechts- und Verwaltungsmitteln auch Geltung im eigenen nationalen Wirkungsbereich zu verschaffen[3]. Im Rahmen dieser Konferenz wurden in Arbeitsgruppen im wesentlichen Fragen der Pla-

---

1) Vgl. SCHLÖGEL, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 378 ff.

2) Zur Arbeitsweise und zu den Aktivitäten der Internationalen Koordinationsstelle eingehend: v. MALCHUS, a.a.O., S. 186 ff.

3) Zur Rechtsnatur dieser Konferenz und ihrer Beschlüsse siehe: WITMER, Grenznachbarliche Zusammenarbeit, S. 148 f.

nungsorganisation, der Ermittlung vergleichbarer Strukturdaten, des Umweltschutzes, der Verkehrsinfrastruktur, des Grenzgängerproblems und konkret anstehender Sonderprobleme wie z.B. des Baus von Atomkraftwerken am Rhein und des Ausbaus des Flughafens Basel-Mühlhausen behandelt. Die Conférence tripartite kam bei ihrem Bemühen, ihre Beschlüsse in innerstaatliche Verpflichtungen umzuwandeln, aber bald an ihre rechtlichen und politischen Grenzen, da in Deutschland die baden-württembergische Landesregierung andere Vorstellungen als der Regierungspräsident in Südbaden entwickelte und auf französischer Seite der staatliche Zentralismus regionale Entscheidungen behinderte[1]. Deshalb wurde 1975 auf Grund zwischenstaatlicher Vereinbarung[2] nach langjährigen Verhandlungen die "Dreiseitige Regierungskommission für regionale Fragen am Oberrhein" ("Commission intergouvernementale tripartite pour les questions régionales dans les zones frontalières du Rhin supérieur") gegründet. Die auf Regierungsebene tätige Commission tripartite arbeitet in zwei Unterkommissionen, dem Regionalausschuß Nord, der die Region Mittlerer Oberrhein, das Département Bas-Rhin und die Region Südpfalz umfaßt, und dem Regionalausschuß Süd ("Dreiseitiger Regionalausschluß"), der die Gebiete südlicher Oberrhein, Département Haut-Rhin und die Kantone Basel-Stadt und -Land umfaßt. Dabei übernahm der Regionalausschuß Süd, bestehend aus je fünf deutschen, französischen und schweizerischen Vertretern staatlicher Behörden, die Arbeit der bisherigen Conférence tripartite[3].

---

1) Vgl. SCHLÖGEL, a.a.O., S. 382 ff.

2) Vereinbarung zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Bildung einer Kommission zur Prüfung und Lösung von nachbarschaftlichen Fragen, Bekanntmachung vom 29. 12.1975, BGBl. 1976 II, S. 194.

3) Vgl. WITMER, Grenznachbarliche Zusammenarbeit, S. 159 ff.; SCHLÖGEL, Grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit, S. 385 ff.

Auf die Darstellung der Arbeitsergebnisse und Arbeitsweise der im Bereich der Regio Basiliensis tätigen Commission tripartite soll hier verzichtet werden[1], weil die vorstehenden Ausführungen darlegen, daß in diesem Raum die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit sich vollends aus dem kommunalen Rahmen gelöst hat[2].

1) Die Euregio Bodensee

Die 1972 kommunal initiierten Bemühungen zur Gründung einer "Euregio Bodensee" in der Form eines eingetragenen Vereins zum Zwecke der institutionalisierten Zusammenarbeit auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden raumordnerischen Planung und des Umweltschutzes wurden schon 1973/74 wieder aufgegeben, obwohl die kulturelle und sprachliche Einheit des Bodenseegebietes die besten Voraussetzungen für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit geboten hätte[3]. Ein wesentlicher Grund für das Scheitern der "Euregio Bodensee" war der Erfolg der zur gleichen Zeit gegründeten "Bodenseekonferenz".

Die Bodenseekonferenz ist eine ständige Einrichtung. Sie hat keine festen Mitglieder, sondern je nach Themenkreis ausgewählte Teilnehmer: Regierungsvertreter, Vertreter staatlicher Fachverwaltungen, Vertreter von Planungsgemeinschaften und Industrie und Handelskammer, Bürgermeister und Stadträte, Vertreter von Ver-

---

1) Vgl. WITMER, a.a.O., S. 159 f.; Geschäftsstelle der Regio Basiliensis (Hrsg.), Jahresbericht der Regio Basiliensis, 1980/81.

2) Kritisch hierzu: SCHLÖGEL, a.a.O., S. 387; WITMER, a.a.O., S. 150.

3) v. MALCHUS, Zusammenarbeit europäischer Grenzgebiete, AS/COLL/Front (75)1, S. 68 f.; DERS., Partnerschaft an europäischen Grenzen, S. 208 f.

bänden und der Presse. Die in ein- bis zweijährigem Abstand stattfindende Konferenz wird von einem "ständigen Ausschuß", der sich als Arbeitsausschuß versteht, vorbereitet.

Ziel der Bodenseekonferenz ist es, eine Plattform zu schaffen, auf der Kommunalpolitiker und Fachleute staatlicher und zwischenstaatlicher Einrichtungen zu Fragen der grenzüberschreitenden Planung, Gestaltung und Schutz der Umwelt Stellung nehmen und einen informellen Erfahrungsaustausch betreiben können. Gegenstände der bisher stattgefundenen Konferenzen waren u.a. der Entwurf einer Bodenseeschiffahrtsordnung, die zwischenzeitlich in Kraft getreten ist, der inzwischen eingestellte Plan eines "Bodensee-Neckar-Stollens", die Planung von Autobahntrassen am Bodensee, der Gewässerschutz und grenzüberschreitende Raumplanungen am Bodensee[1].

Wie sich aus dem Teilnehmer- und Themenkreis der Bodenseekonferenz ersehen läßt, ist sie keine Einrichtung regionaler grenzüberschreitender kommunaler Zusammenarbeit.

m) Die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG)

Die "Europäischen Grenzregionen" Arbeitsgemeinschaft Grenzland: Kreis Heinsberg-Limburg, C.I.M.A.B., Ems-Dollart-Region, Euregio, Euregio Maas-Rhein, Regio Basiliensis, Regio Rhein-Waal, Grenzregio Rhein-Maas-Nord sowie weitere regionale Planungsverbände und zwei Städte, nämlich Flensburg und Saarbrücken sind Mitglieder der "Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG)".

---

1) Eingehend: SCHLÖGEL, a.a.O., S. 388-393.

Diese Arbeitsgemeinschaft in der Rechtsform eines nicht eingetragenen Vereins mit Sitz in Bonn hat sich gemäß § 4 ihrer Satzung[1] zur Aufgabe gemacht, den Erfahrungsaustausch unter den Grenzregionen zu fördern, gemeinsame Aktionen vorzubereiten und durchzuführen, um die spezifischen Probleme und Interessen der Grenzregionen zu formulieren und gegenüber nationalen und internationalen Behörden, Organen und Institutionen zu vertreten[2]. Auf eine Darstellung ihrer bisherigen Aktivitäten wird hier verzichtet[3].

3. Inhalte und Organisationsformen der kommunalen regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Von den vorstehend aufgeführten Europäischen Grenzregionen können folgende Regionen als im wesentlichen auf kommunaler Ebene angesiedelt angesehen werden:

Die Ems-Dollart-Region, die Euregio, die Regio Rhein-Waal, die Grenzregio Rhein-Maas-Nord, die Arbeitsgemeinschaft Grenzland: Kreis Heinsberg-Limburg, die Arbeitsgemeinschaft Rodaland und die C.I.M.A.B.

---

1) Satzung abgedruckt in: v. MALCHUS, Landschaftsplanerische und regionalpolitische Bemühungen der AGEG, S. 61 f.

2) Die AGEG hat die wichtigsten Grundsätze und Ziele ihrer Politik 1981 in einer "Europäischen Charta der Grenz- und grenzüberschreitenden Regionen" festgelegt. Vgl. AGEG (Hrsg.), Europäische Charta der Grenz- und grenzüberschreitenden Regionen - Ziele und Aufgaben der AGEG, 1982.

3) Vgl. hierzu v. MALCHUS, a.a.O., S. 9 ff.; DERS., Meilenstein grenznaher Zusammenarbeit, Praktische Erfolge der AGEG, in: Europa kommunal 1981, S. 8 f.; DERS., Wichtige Initiativen, Erfolge und bedeutsame Probleme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa, in: Europa kommunal 1983, S. 6 ff.

a) Inhalte der Zusammenarbeit

Die kommunal initiierten Grenzregionen wirken im wesentlichen in zwei Bereichen: der Zusammenarbeit bei der wirtschaftlichen und infrastrukturellen Förderung des Grenzraumes sowie der Zusammenarbeit in gemeinsamen sozialen und kulturellen Belangen.

Die Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und infrastrukturellem Gebiet erfolgt bei kommunalen raumbeanspruchenden Planungen in folgenden Bereichen[1]:

- Förderung der Verkehrsinfrastruktur (Straßen-, Schienen-, Flugverkehr, Wasserwege)[2],
- Verbesserung der Wirtschaftskraft des Raumes durch gezielte Wirtschaftsförderung zum Beispiel durch Ausweisung von erschlossenem Industriegelände oder durch Förderung einer stärkeren Diversifikation der regionalen Produktionsstrukturen[3],
- bessere Versorgung mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen bei flächendeckender Versorgung[4],

---

1) Zur Klarstellung sei darauf hingewiesen, daß hier Konzeptionen und nicht konkrete Arbeitserfolge aufgezeigt werden.

2) Z.B.:
C.I.M.A.B.: v. MALCHUS, Partnerschaften an europäischen Grenzen, S. 153 f.;
Euregio: SONDERMANN, Euregio, S. 271, 274; GABBE, Euregio - europäische Region, S. 10 ff.;
Ems-Dollart Region: ABBING/WIJNJA, Schau mal über die Grenze, in: Wirtschaft und Standort, Heft 8 (1984), S. 4;
Grenzregio Rhein-Maas-Nord: DIES. (Hrsg.), Geschäftsberichte der Regio Rhein-Maas-Nord 1979/80 und 1981/82.

3) Z.B.:
C.I.M.A.B.: v. MALCHUS, a.a.O., S. 153;
Euregio: SONDERMANN, a.a.O., S. 273 f.; GABBE, a.a.O., S. 9, 12.

4) Z.B.:
Euregio: SONDERMANN, a.a.O., S. 232; GABBE, a.a.O., S. 9 f.

- Förderung des Fremdenverkehrs[1],
- Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen des Grenzraumes (Umweltschutz)[2].

Die Zusammenarbeit im sozialen und kulturellen Bereich geschieht vornehmlich durch:

- bürgerschaftliche Kontakte durch Jugendaustausch, Altenbegegnungen, Austausch von Angehörigen des öffentlichen Dienstes und Seminarveranstaltungen[3],
- Öffentlichkeitsarbeit zur Förderung des Bewußtseins der Bewohner des Grenzraumes über ihre gemeinsame historische, kulturelle und wirtschaftliche Zusammengehörigkeit durch allgemeines Informationsmaterial, Unterlagen für den Schulunterricht, Sprachkurse und mit Hilfe von Sport- und Kulturveranstaltungen[4].

---

1) Z.B.:
C.I.M.A.B.: v. MALCHUS, a.a.O., S. 154;
Regio Rhein-Waal: DERS., a.a.O., S. 183.

2) Z.B.:
C.I.M.A.B.: v. MALCHUS, a.a.O., S. 153;
Euregio: SONDERMANN, Kommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit, S. 159 ff.;
Ems-Dollart Region: ABBING/WIJNJA, a.a.O., S. 4.

3) Z.B.:
C.I.M.A.B.: v. MALCHUS, Partnerschaft an europäischen Grenzen, S. 154 f.;
Regio Rhein-Waal: v. MALCHUS, Zusammenarbeit europäischer Grenzgebiete, AS/COLL/Front (72)1, S. 115;
Euregio: SONDERMANN, Euregio, S. 271, 275; GABBE, a.a.O., S. 13.

4) Z.B.:
C.I.M.A.B.: v. MALCHUS, Partnerschaft an europäischen Grenzen, S. 154 f.;
Regio Rhein-Waal: v. MALCHUS, Zusammenarbeit europäischer Grenzgebiete, AS/COLL/Front (72)1, S. 115;
Ems-Dollart-Region: ABBING/WIJNJA, a.a.O., S. 4;
Euregio: SONDERMANN, a.a.O., S. 275; GABBE, a.a.O., S. 13 f.;
Grenzregio Rhein-Maas-Nord: DIES., (Hrsg.), Geschäftsberichte der Regio Rhein-Maas Nord 1979/80 und 1981/82.

b) Organisationsformen der Zusammenarbeit

Bereits die Darstellung der Europäischen Grenzregionen hat gezeigt, daß es kein einheitliches Organisationskonzept gibt, nach dem die Gemeinden die Lösung der sich ihnen im Rahmen ihrer regionalen Zusammenarbeit stellenden Aufgaben angehen.

Allen kommunalen Zusammenschlüssen ist gemein, daß sie sich fest institutionalisiert haben. Die Zusammenarbeit erschöpft sich nie in nur zufälligen Zusammenkünften und ad-hoc-Beratungen. Die Ausdehnung des räumlichen Aktionsradius, die Vielfältigkeit der Aufgaben und die große Zahl der teilnehmenden Gemeinden führte hier zum gemeinsamen Wunsch nach einer Koordination der Initiativen und Aktivitäten in institutionellen Treffen und gemeinsamen Beschlüssen.

Im folgenden sollen die Organisationsformen der Grenzregionen untersucht werden, insbesondere, ob die Zusammenarbeit auf vertraglicher Ebene oder ohne rechtliche Bindung erfolgt.

Es gibt nur einen Fall eines mit einer Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Verbandes, nämlich die C.I.M.A.B. als eingetragener Verein[1)]. Diese Rechtsform konnte die C.I.M.A.B. um so leichter wählen, weil im Elsaß nach wie vor die Bestimmungen des BGB in der Fassung von 1918 gelten.

Die Euregio[2)] bezeichnet sich in § 2 Abs. 1 ihrer Satzung als "kommunale Arbeitsgemeinschaft". Ob es sich damit um eine öffentlichrechtliche kommunale Arbeitsgemeinschaft im Sinne des Gesetzes über kommunale Gemein-

---

1) Siehe oben S. 79 ff.

2) Siehe oben S. 71 ff.

schaftsarbeit (§§ 1,2 KGAG-NW) handelt, ist dabei zweifelhaft[1]. Jedenfalls handelt es sich um eine Organisation mit rechtlicher Bindung ihrer Mitglieder[2]. Dafür, daß die Mitglieder der Euregio deren Satzung als Gründungsakt der Zusammenarbeit mit rechtlichem Bindungswillen unterzeichnet haben, sprechen viele Anhaltspunkte in der Satzung selbst. Gemäß § 2 Abs. 1 hat die Euregio die "Rechtsform" einer "kommunalen Arbeitsgemeinschaft", § 4 regelt die "Rechte und Pflichten der Mitglieder". Die Euregio hat einen erheblichen eigenen Haushaltsbedarf, zu dessen Deckung sich die Mitglieder durch Zahlung jährlicher Beiträge "verpflichten", § 13 Abs. 2. Der Euregio-Rat beschließt über die Auflösung der Euregio und die "Liquidation und Verwertung des Vermögens" nach Maßgabe des § 14 der Satzung[3].

Die Ems-Dollart-Region[4] hat die wegen der Verschiedenartigkeit der nachbarstaatlichen Rechtsordnungen für die regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit angenommenen Schwierigkeiten auf die bisher einzigartige Weise zu lösen versucht, bei organisationsrechtlicher Doppelspurigkeit die Vorstände der beiden Vereinigungen Ems-Dollart-Region e.V. und Stichting Ems-Dollard-Regio mit denselben Personen zu besetzen. Ob diese Kon-

---

1) Hierzu später S. 355 ff.

2) A.A. v. MALCHUS, Partnerschaft an europäischen Grenzen, S. 124. Er ordnet die Euregio unter die europäischen Grenzregionen "ohne rechtliche Organisationsformen mit festem Organisationskonzept" ein.

3) Leider äußern sich die zahlreichen Publikationen der Euregio zum Organisationskonzept der Euregio stets nur dahin, diese gemäß der Satzung als "kommunale Arbeitsgemeinschaft" oder als "Kommunalgemeinschaft" zu bezeichnen. Offensichtlich bestand bis heute noch kein Anlaß, sich über die rechtliche Tragweite der Satzung Gedanken zu machen.

4) Siehe oben S. 67 ff.

struktion erfolgreich arbeiten kann, muß sich in der Zukunft noch erweisen.

Die Arbeitsgemeinschaften Grenzland: Kreis Heinsberg-Limburg[1] und Rodaland[2] beruhen jeweils auf interkommunalen Vereinbarungen, die ihrer Aufgabenstellung nach im wesentlichen die Koordination kommunaler Planungen und die Förderung bürgerschaftlicher Kontakte und kultureller Belange der Region zum Ziel haben und deshalb - nach deutschem Recht - kommunale Arbeitsgemeinschaften[3] darstellen könnten. Dafür, daß den Vereinbarungen ein rechtlicher Bindungswille der Parteien entnommen werden kann, sprechen folgende Anhaltspunkte:

Die "Vereinbarung" über die Gründung der Arbeitsgemeinschaft Rodaland regelt in Ziffer VII Abs. 2 die Verteilung anfallender Repräsentations- und Verwaltungskosten. Gemäß Ziffer VII Abs. 1 ist eine Haushalts- und Kassenordnung vorgesehen. Ziffer VII Abs. 5 sieht vor, daß "Verträge, die die Arbeitsgemeinschaft verpflichten oder geldliche Aufwendungen verursachen", nur auf Grund eines Beschlusses der Mitgliederversammlung vorgenommen werden dürfen.

Bei der "Vereinbarung über die Gründung der Arbeitsgemeinschaft Grenzland: Kreis Heinsberg-Limburg" sind die Indizien für die Annahme eines Vertrages nicht so zahlreich. In Ziffer 5 wird die Verteilung der durch die Arbeitsgemeinschaft entstehenden Kosten geregelt, nach Ziffer 6 tritt die Vereinbarung "mit Wirkung vom 1.10.1976 in Kraft".

---

1) Siehe oben S. 76 f.

2) Siehe oben S. 77.

3) Zu der Frage, ob es sich tatsächlich um kommunale Arbeitsgemeinschaften im Sinne der Gesetze über die kommunale Gemeinschaftsarbeit handelt, sieht unten S. 355 ff.

Die Regio Rhein-Waal[1] hat sich mit "Vereinbarung vom 21.4.1978 als "Arbeitsgemeinschaft Regio Rhein-Waal" konstituiert. Es handelt sich auch hier um einen Zusammenschluß mit vertraglicher Bindung, wie die Regelungen der "Satzung" zur Finanzierung der Arbeit der Regio zeigen[2]. Gemäß § 6 Abs. 7 ist die Aufstellung eines Haushaltsplanes vorgesehen. Nach § 10 Abs. 2 und 3 "verpflichten sich die Mitglieder bis auf weiteres zu jährlichen Beiträgen aus eigenen Mitteln", über "deren Höhe und Fälligkeit entscheidet der Regio-Rat". Der Austritt eines Mitglieds "kann unter Einhaltung einer Frist von einem halben Jahr zum Ende eines jeden Kalenderjahres" erfolgen, § 11. "Im Falle der Auflösung der Arbeitsgemeinschaft wird ihr Vermögen auf die vorhandenen Mitglieder zu gleichen Teilen aufgeteilt", § 12 Satz 2.

Das Übereinkommen zur Bildung der Arbeitsgemeinschaft Grenzregio Rhein-Maas-Nord"[3] vom 13.12.1978[4] ist inhaltlich weitgehend identisch mit der Vereinbarung der Regio Rhein-Waal. Hier ergeben sich Anhaltspunkte für eine vertragsförmige Bindung aus den §§ 7 Abs. 1, 8 Abs. 2 und 9. Gemäß § 7 Abs. 1 werden die "besonderen Kosten ... durch eine vom Regio-Rat festzusetzende Umlage ... gedeckt". Nach § 8 Abs. 2 ist ein Austritt nur zum Schluß eines Geschäftsjahres zulässig. Nach § 9 werden im Falle der Auflösung ... Vermögen und Schulden im Verhältnis der Beteiligten am Regio-Rat auf die Mitgliedskörperschaften aufgeteilt"[5].

---

1) Siehe oben S. 72 f.

2) Zur Rechtsnatur der "Arbeitsgemeinschaft" siehe unten S. 357 ff.

3) Siehe oben S. 74 ff.

4) In der Neufassung vom 29.5.1979.

5) Zur Rechtsnatur dieser "Arbeitsgemeinschaft" siehe unten S. 357 ff.

Schließlich kann als sicher angenommen werden, daß der Erfolg der Zusammenarbeit mehr vom Engagement der Beteiligten abhängt als von der Wahl der Organisationsform.

Soweit die Zusammenarbeit auf vertraglicher Ebene erfolgt, fällt die geringe Regelungsdichte auf, insbesondere das Fehlen von Vereinbarungen über das auf das Vertragsverhältnis anwendbare Recht und über den Rechtsschutz in Streitfällen. Es ist offensichtlich, daß es den kooperierenden Gemeinden weniger um die Begründung von justiziablen Rechten und Pflichten ging. Den Leitfaden für die Zusammenarbeit hat die Vereinbarung über die Bildung der Arbeitsgemeinschaft Rodaland in Abschnitt VII Ziffer 7 treffend formuliert:"Oberstes Prinzip der Zusammenarbeit soll sein, daß alle Probleme im Geiste der Freundschaft und der Toleranz bewältigt werden."

D. Die Mitwirkung der deutschen Gemeinden in den internationalen europäischen kommunalen Spitzenverbänden

I. Einleitung

Die kommunalen Spitzenverbände auf internationaler Ebene, an denen deutsche Gemeinden beteiligt sind, sind der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), der Internationale Gemeindeverband - International Union of Local Authorities - (IGV bzw. IULA) und die Internationa-

le Bürgermeister-Union (IBU)[1].

Ziel dieser Spitzenverbände ist je nach ihrem Schwerpunkt der Verbandsarbeit der internationale kommunale Erfahrungsaustausch, die Information der Bevölkerung, die Vertretung kommunaler Interessen bei den zwischenstaatlichen internationalen - insbesondere europäischen - Organisationen sowie die Förderung interkommunaler Zusammenarbeit und Partnerschaft.

Die internationalen kommunalen Spitzenverbände sind wie die nationalen Spitzenverbände keine öffentlichrechtlichen Körperschaften, sondern private Fach- und Interessenverbände der Kommunen[2].

II. Die Internationalen kommunalen Spitzenverbände

Im folgenden sollen die Organisationsformen und Tätigkeitsbereiche des RGRE, des IGV und der IBU näher dargestellt werden.

---

1) Der "Weltbund der Partnerstädte" (United Town Organization - UTO) ist vornehmlich in Frankreich, im ehemals französischen Afrika und in den osteuropäischen Staaten zu Hause und bemüht sich um eine Völkerverständigung durch kommunale Partnerschaften. Er wird von den bundesdeutschen Städten und den Spitzenverbänden aus politischen Gründen strikt gemieden. Vgl. RGE/Dt. Sektion, Sitzungsbericht des Präsidiums und des Hauptausschusses der Dt. Sektion, in: Europa kommunal 1982, S. 82 f. Bundesdeutsche Gemeinden gehören dem Weltbund, soweit ersichtlich, nicht an.

2) Allgemeine Überblicke über Organisation und Tätigkeitsfeld der nationalen und internationalen kommunalen Spitzenverbände: WEINBERGER, Der Deutsche Städtetag, in: PÜTTNER (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis (HkWP),Bd. 2, Kommunalverfassung, S. 474 ff.; TIEDEKEN, Der Deutsche Landkreistag,in: HkWP 2, S. 484 ff.; MOMBAUR, Der Deutsche Städte- und Gemeindebund, in: HkWP Bd. 2, S. 491 ff.; WEINBERGER, Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, in: HkWP Bd. 2, S. 503 ff.; DERS., Internationale Gemeindeverbände und Städtepartnerschaften, in: HkWP Bd. 2, S. 506 ff.

1. Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas

Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas[1] wurde am 28.1.1951 in der Schweiz gegründet[2]. Er ist eine "freikonstituierte europäische Vertretung der Gemeinden, Regionen sowie der kommunalen und regionalen Körperschaften", Art. I der Satzung[3] der internationalen Organisation des RGRE. In der Bundesrepublik Deutschland sind neben 40 kommunalen Verbänden 700 Städte und Gemeinden und 55 Kreise Mitglieder.

Auch wenn die Gemeinden unmittelbar dem RGRE beitreten, ist er nach seiner Verfassung in nationalen Verbänden föderal strukturiert: nach Art. III der Satzung ist der RGRE "der Dachverband der nationalen Verbände, die als nationale Sektionen fungieren". Die nationalen Verbände sind "autonome Organisationen" mit eigener Verfassung und eigenen Leitungsorganen. Der RGRE hat zur Zeit elf nationale Sektionen, und zwar in Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich, der Schweiz und Spanien[4].

---

1) Ursprünglich wurde dieser Spitzenverband als "Rat der Gemeinden Europas" (RGE) gegründet und 1984 in "Rat der Gemeinden und Regionen Europas" (RGRE) umbenannt. Beide Namen und Abkürzungen wurden bis heute gleichermaßen verwandt. Zu den Hintergründen dieser Namensänderung: PHILIPPOVICH, Europäisches Parlament und Gemeinden, in: Europa kommunal 1985, S. 59, 61.

2) Allgemein zur Geschichte des RGRE: KÖRNER, Der Rat der Gemeinden Europas. Internationale Organisation. RGE/ Dt. Sektion (Hrsg.), S. 7 f.; v. LENNEP, RGRE. Notwendigkeit eines europäischen kommunalen Spitzenverbandes, in: Europa kommunal 1985, S. 143 ff.; MUNTZKE, Die Gründung und die Ziele des RGE, in: Der Europäische Gemeindetag (Heft 1), 1961, S. 5 ff.

3) Wortlaut der Satzung des RGE - Internationale Organisation - vom 21.1.1980, in: Europa kommunal 1981, S. 30 ff.

4) Zur Deutschen Sektion des RGRE siehe unten S. 99 f.

Die internationale Organisation des RGRE mit Sitz in Luxemburg und das Generalsekretariat in Paris verfügt nach Art. V ihrer Satzung über folgende Organe: Die Delegiertenversammlung, die sich aus Vertretern der nationalen Verbände zusammensetzt (Art. VII), den Europäischen Hauptausschuß, dessen Mitglieder von der Delegiertenversammlung gewählt werden (Art. VIII), und dem Präsidialrat, bestehend aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten, dem Generalsekretär - alle vom Hauptausschuß gewählt - und je zwei Delegierten von nationalen Sektionen solcher Länder, die mehr als zwei Millionen Einwohner haben (Art. X).

Der Delegiertenversammlung obliegt die Festlegung der großen politischen Leitlinien, die Entscheidung über die Aufnahme neuer nationaler Mitgliedsverbände und die Änderung der Satzung. Der Hauptausschuß ist das leitende Organ, welches die Beschlüsse der Delegiertenversammlung durchzuführen hat, die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse prüft sowie die Mitgliedsbeiträge festsetzt. In den Finanzfragen wird der Hauptausschuß durch einen Finanzausschuß beratend unterstützt (Art. IX). Der Präsidialrat übernimmt die ihm vom Hauptausschuß übertragenen Aufgaben und erledigt die laufenden Aufgaben und Geschäfte sowie die Vorbereitung der Sitzungen des Hauptausschusses und der Delegiertenversammlung. Der Generalsekretär leitet die Verwaltungsabteilungen der Organisation.

Die Ziele und Zwecke des RGRE sind in Art. II der Satzung näher erläutert:

- Erhaltung, Verstärkung und Verteidigung der kommunalen Selbstverwaltung,
- Förderung des europäischen Gedankens in den Gemeinden,
- Teilnahme und Vertretung der Gemeinden in den europäi-

schen und internationalen Institutionen[1].

Die bisherigen Arbeitsergebnisse des RGRE:

Der RGRE veranstaltet in regelmäßigen Abständen die "Europäischen Gemeindetage", die den Zweck verfolgen, die Öffentlichkeit über die Ziele des RGRE zu informieren, mit Fachleuten Probleme zu erörtern, die die Gemeinden betreffen, und die Auswirkungen der europäischen Integration auf die Gemeinden und die Rolle der Gemeinden in diesem Integrationsprozeß zu erörtern[2]. Auf dem ersten europäischen Gemeindetag im Oktober 1953 in Versailles wurde die "Europäische Charta der Gemeindefreiheiten" beschlossen, die weithin Beachtung gefunden hat. In dieser Charta wird die Bedeutung der Gemeinden als Grundpfeiler des Staates unterstrichen und gefordert, daß alle europäischen Staaten das Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung achten und schützen[3].

Der RGRE hat sich besonders auf dem Gebiet der Städtepartnerschaften engagiert. Zu diesem Zweck hat die Deutsche Sektion im RGRE einen "Leitfaden für die Partnerschaft"[4] herausgegeben, in dem interessierten Gemeinden

---

1) Vgl. auch WEBER, RGE mit neuer Satzung, in: Kommunalpolitische Blätter 1981, S. 414 f.

2) KÖRNER, a.a.O., S.11-13 (Überblick); PÜNDER, Kommunale Auslandsarbeit, in: DSt 1968, S. 286; zum XIV. Europäischen Gemeindetag vom 23.-26.9.1981 in Mailand ausführlicher Bericht: o.V., XIV. Europäischer Gemeindetag, in: Europa kommunal 1981, S. 112-117; zum XV. Europäischen Gemeindetag in Turin vom 11.-14. April 1984 ausführlicher Bericht: o.V., XV. Europäischer Gemeindetag in Turin, in: Europa kommunal 1984, S. 65-71. Der XVI. Europäische Gemeindetag findet 1986 in Berlin statt.

3) Wortlaut der Charta in: Der Europäische Gemeindetag (Heft 1/2) 1970, S. 42; PÜNDER, a.a.O., S. 286; MERLOT, RGE - 15 Jahre gemeindliche Arbeit für Europa, in: Der Europäische Gemeindetag (Heft 2) 1967, S. 93, 98.

4) Dt. Sektion im RGE (Hrsg.), Leitfaden für die Partnerschaft, 1979.

Ratschläge zur Begründung von Städtepartnerschaften gegeben werden. Über die von ihr herausgegebene Zeitschrift "Europa kommunal" vermittelt sie auch Partnerschaften. Über Informationsveranstaltungen will sie den Partnerschaften neue Impulse geben[1].

Darüber hinaus bemüht sich der RGRE um die Sicherung der Teilnahme der Gemeinden an der Arbeit der Europäischen Organisationen. Auf Initiative des RGRE und des seit 1953 bestehenden Kommunalausschusses der Beratenden Versammlung des Europarates ist 1957 die "Europäische Gemeindekonferenz" - heute: "Ständige Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas" - gegründet worden[2]. Sie hat den Status eines beratenden Organs des Europarates und bietet den Gemeinden der Mitgliedsstaaten des Europarates die Möglichkeit, kommunalpolitische Angelegenheiten von europäischer Bedeutung zu diskutieren und die Politik des Europarates insoweit zu beeinflussen[3].

Um Kontakte zu den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel herzustellen, hat der RGRE ein Verbindungsbüro in Brüssel eingerichtet. Aufgabe dieses Büros ist es insbesondere, den Vertretern der Gemeinden bei ihren Kontakten und Besuchen in Brüssel Hilfestellung zu leisten[4]. In Zusammenarbeit mit dem IGV ist der "Beratende Ausschuß der örtlichen und regionalen Gebietskörperschaften der Mitgliedsstaaten bei den Europäischen Gemeinschaften" eingerichtet worden, der insbesondere die kommunalen Interessen bei der Regionalpolitik der

---

1) v. LENNEP, Notwendigkeit eines europäischen kommunalen Spitzenverbandes, in: Europa kommunal 1985, S. 143.

2) PÜNDER, a.a.O., S. 287, 288 f.; FIEDLER, Kommunale Außenpolitik, in: DSt 1978, S. 459; KÖRNER, a.a.O., S. 14.

3) Hierzu ausführlich unten S. 108 ff.

4) KÖRNER, a.a.O., S. 17.

Gemeinschaft zur Geltung bringen soll[1].

Der RGRE hat zu den anderen internationalen kommunalen Spitzenverbänden Kontakte geknüpft. Mit der IBU ist am 13.5.1958 eine Vereinbarung über enge Zusammenarbeit in personeller und sachlicher Hinsicht geschlossen worden[2]. Die Deutschen Sektionen von RGRE und IBU haben überdies im Mai 1985 eine Vereinbarung getroffen, daß mit Wirkung ab 1.1.1986 die Aufgaben der Geschäftsstelle der Deutschen Sektion der IBU von der Geschäftsstelle der Deutschen Sektion des RGRE wahrgenommen werden[3]. Mit dem IGV wurde am 29.4.1964 ebenfalls eine Vereinbarung über eine enge Zusammenarbeit getroffen[4]. Nicht zuletzt sollen durch diese Vereinbarungen Spannungen und Empfindlichkeiten unter den Verbänden abgebaut werden.

Es ist bereits angesprochen worden, daß der RGRE föderal strukturiert ist. Der Deutschen Sektion im RGRE gehören heute 700 Städte und Gemeinden, 55 Kreise und 40 Verbände an[5]. Sie ist seit dem 20.8.1979 ein eingetragener Verein mit Sitz in Düsseldorf. Nach § 1 Abs. 1

---

1) Hierzu ausführlich unten S. 128 ff.

2) Wortlaut der Vereinbarung, in: Der Europäische Gemeindetag (Heft 4), 1958, S. 41.

3) O.V., Integration der IBU in den RGE, in: Europa kommunal 1985, S. 152 f. Grundgedanke der Zusammenarbeit ist, daß die Zielsetzungen der IBU mit denen des RGRE in dem Bemühen, durch kommunale Partnerschaften zur Völkerverständigung beizutragen, übereinstimmen, und daß der RGRE im Gegensatz zur IBU über ausreichende sachliche und personelle Kräfte verfügt, um diese Zielsetzung auch künftig hinreichend intensiv zu verfolgen.

4) BOCKELMANN, Internationale kommunale Spitzenverbände, in: DSt 1966, S. 350; MERLOT, a.a.O., S. 93, 99.

5) v. LENNEP, RGRE. Notwendigkeit eines kommunalen Spitzenverbandes, in: Europa kommunal 1985, S. 143, 146.

der Satzung[1] bekennen sich die "in der Deutschen Sektion ... zusammengeschlossenen Gemeinden ... zu den Statuten des Rates der Gemeinden Europas sowie zu der auf dem I. Europäischen Gemeindetag beschlossenen 'Charta der Gemeindefreiheiten'." Entsprechend der Organisation des Internationalen Verbandes hat der Verein eine Mitgliederversammlung (§ 8), einen Hauptausschuß (§ 9), ein Präsidium (§ 10) und einen Hauptgeschäftsführer (§ 11). Die organisatorische (verwaltungsmäßige) Betreuung der Deutschen Sektion erfolgt durch den Deutschen Städte- und Gemeindebund in Düsseldorf.

Die Aktivitäten der Deutschen Sektion erstrecken sich auf die Vermittlung von Städtepartnerschaften, die Wahl der Delegierten in die Organe der Internationalen Organisation des RGRE, die Behandlung von Problemen, die die Ziele des RGRE betreffen, die Aufnahme von Kontakten zu ausländischen Sektionen des RGRE und anderen europäischen Verbänden und Organisationen, die Veröffentlichung von Abhandlungen und Berichten und die Herausgabe der Zeitschrift "Europa kommunal" (vormals: "Nachrichtendienst")[2].

2. Der Internationale Gemeindeverband

Der Internationale Gemeindeverband ist ein 1913 gegründeter Fachverband, der sich um den Erfahrungsaustausch unter den Mitgliedern, eine fachliche Vergleichs- und Beratungstätigkeit und die wissenschaftliche Durchdringung von kommunalen Problemen und deren Dokumenta-

---

1) RGE/Dt. Sektion (Hrsg.), Satzung des Rates der Gemeinden Europas - Deutsche Sektion - vom 28.9.1978.

2) Die Aktivitäten der Internationalen Organisation und der Deutschen Sektion werden ständig in Tätigkeitsberichten in "Europa kommunal" publiziert.

tion bemüht, sowie sich aktiv an der Arbeit solcher internationaler Organisationen beteiligt, deren Tätigkeitsfeld kommunale Interessen berühren[1]. Der Verband ist weltweit organisiert in 57 Ländern. Mitglieder sind vorrangig die nationalen Kommunalverbände, nicht die Gemeinden selbst. Der Deutschen Sektion der IULA gehören der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund an[2].

Das höchste Organ der IGV ist die anläßlich der alle zwei Jahre organisierten Weltkongresse des Internationalen Gemeindeverbandes stattfindende Mitgliederversammlung, auf der die Mitglieder ein nach der Zahl der vertretenen Bevölkerung abgestuftes Stimmrecht haben[3]. Die Mitgliederversammlung wählt ein Exekutivkomitee als politisches Beschlußorgan, dieses den Präsidenten der IGV. Die Geschäftsführung des Verbandes obliegt einem hauptamtlichen Mitarbeiterstab unter Leitung eines Generalsekretärs mit Sitz in Den Haag. Die Geschäftsführung der Deutschen Sektion hat die Geschäftsstelle des Deutschen Städtetages in Köln übernommen[4].

Der IGV ist im Gegensatz zum RGRE ein weltweit organisierter Gemeindeverband. Während er sich in den ersten drei Jahrzehnten seines Bestehens im wesentlichen

---

1) GARSTKA, Die Rolle der Gemeinden in der internationalen Verständigung, S. 49; ZIEBILL, Der Internationale Gemeindeverband, in: DSt 1959, S. 248; FIEDLER, XXV. Weltkongress des IGV in Columbus, in: DSt 1981, S. 651, 653; allg.: REVERS, IULA 1913-1963, The Story of Fifty Years of International Municipal Co-operation, 1963.

2) PÜNDER, Kommunale Auslandsarbeit, in: DSt 1968, S. 286; FIEDLER, a.a.O., S. 651, 653, 655.

3) Der letzte Weltkongreß fand in Rio de Janeiro vom 23. bis 26.9.1985 statt. Über den Verlauf und die Ergebnisse dieses Kongresses: o.V., XXVII. IULA-Weltkongreß in Rio de Janeiro, in: DSt 1985, S. 742 ff.

4) HENSEL, Der Internationale Gemeindeverband, in: DSt 1963, S. 273 f.; WEINBERGER, Der Internationale Gemeindeverband, in: HkWP 2, S. 507.

im europäischen und angloamerikanischen Raum dem Erfahrungsaustausch, der wissenschaftlichen Durchdringung der Probleme der Gemeindeverwaltung und deren Dokumentation widmete, ist nach dem 2. Weltkrieg als neues umfangreiches Arbeitsgebiet die Beratung der Entwicklungsländer, ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände in praktisch allen Fragen des Aufbaus und Ausbaus der gemeindlichen Verwaltung hinzugetreten: Der IGV wird um Rat gebeten in Fragen des Wahl- und Verfassungsrechts, der Gemeindefinanzen, des Gesundheitsdienstes, des Erziehungswesens, der Wasserversorgung, der Abwässerbeseitigung u.ä.

Der IGV leistet diese Arbeit durch die Entsendung von Sachverständigen, durch die Durchführung regionaler Seminare, Fachkonferenzen und die Einrichtung von Expertengremien und durch Veröffentlichungen. Es wird monatlich die in verschiedenen Sprachen erscheinende Zeitschrift - "IULA Nachrichten" - sowie halbjährlich die Zeitschrift "Planning and Administration", die Probleme öffentlicher Verwaltung und Planung anhand nationaler oder vergleichender Beispiele erörtert, herausgegeben. Darüber hinaus arbeitet der IGV im Rahmen seiner "Entwicklungshilfe" eng mit internationalen Organisationen wie der UNESCO, WHO, FAO und UNICEF zusammen[1].

Die außerordentliche Verschiedenartigkeit der Interessen der Mitglieder des IGV und die Verlagerung des Schwerpunkts der Aktivitäten der IGV haben zu einer gewissen Vernachlässigung der spezifisch europäischen Fragen geführt. Um diesen Mangel zu beheben und die europäischen Mitglieder wieder stärker in die Verbandsarbeit einzubeziehen, ist ein sogenannter "Europa-Ausschuß" eingerichtet worden, der sich speziell mit kommunalen Europa-

---

1) HENSEL, a.a.O., S. 274; FIEDLER, a.a.O., S. 653 ff.; DERS., Direktorenkonferenz des Internationalen Gemeindeverbandes (IULA), in: DSt 1982, S. 215, 216; REVERS, a.a.O., S. 73 ff.

fragen und hier besonders mit den Auswirkungen und Aufgaben, die von den Europäischen Gemeinschaften auf die Gemeinden zukommen, beschäftigt. Vertreter in diesem Ausschuß sind die Hauptgeschäftsführer bzw. geschäftsführenden Direktoren der Mitgliederverbände aus den Mitgliedsländern der EG[1].

3. Die Internationale Bürgermeister-Union

Die "Internationale Bürgermeister-Union für deutsch-französische Verständigung und Zusammenarbeit" (IBU) ist ein auf Initiative schweizerischer Schriftsteller gegründeter rechtsfähiger Verein gemäß Art. 60 Abs. 1 des schweizerischen ZGB[2].

Der Union gehören "ordentliche" Mitglieder - im wesentlichen Gemeinden - und "fördernde" Mitglieder - natürliche oder juristische Personen, die die Ziele der Union fördern - an, § 4 der Statuten. Die Mitgliederversammlung findet alle zwei Jahre anläßlich der von der IBU veranstalteten "Internationalen Bürgermeister-Kongresse" statt, § 7 der Statuten. Weitere Organe sind der "Verwaltungsausschuß" als Exekutivorgan, § 8, und das "Verbindungsbüro", dem die Geschäftsführung obliegt, § 9. Die Mitglieder eines Staates sind in der Ländersektion mit eigener Geschäftsstelle und eigener Kasse organisiert, § 10[3].

---

1) PÜNDER, a.a.O., S. 286; HENSEL, a.a.O., S. 274; FIEDLER, XXV. Weltkongress des IGV, in: DSt 1981, S. 653 f.
Zum Verlauf einer Tagung dieses Ausschusses vgl.: O.V., Tagung des Europaausschusses der IULA am 12./13.2.1980 in Bremen, in: Nachrichtendienst RGRE 1980, S. 36 f.

2) Nach § 1 der Statuten der IBU i.d.F. vom 1.4.1966, Deutsche Geschäftsstelle der IBU (Hrsg.).

3) Die deutsche Geschäftsstelle der IBU befindet sich in Kornwestheim bei Stuttgart.

Die IBU hat sich von vornherein zur Aufgabe gemacht, eine dauerhafte Verständigung zwischen Deutschland und Frankreich im Rahmen eines europäischen Zusammenschlusses zur Sicherung des Friedens und zur Wahrung der persönlichen Freiheit und der Menschenrechte zu fördern[1]. In den "Richtlinien für die praktische Arbeit der IBU"[2] wird für die Arbeit der Union festgelegt, daß sie sich "streng an den kommunalen Rahmen" halten muß und "die Erörterung aller politischen Probleme, für deren Lösung sie nicht zuständig ist, auszuschalten" hat.

Die IBU versuchte von Anfang an, zur Realisierung ihrer Ziele durch kontinuierliche Begegnungen nicht nur zwischen lokalen Eliten, sondern allen Bürgern beteiligter Gemeinden ein solides Fundament zur Überwindung der politischen und historischen Gegensätze zu schaffen. Mit der Idee, zu diesem Zweck ständige Verbindungen zwischen den Gemeinden in Deutschland und Frankreich einzugehen, war der Gedanke der Städtepartnerschaften geboren. So ist auch die erste Städtepartnerschaft 1950 zwischen Ludwigsburg und Montbéliard[3] durch Vermittlung der IBU zustande gekommen. Überhaupt kann die Vermittlung von städtepartnerschaftlichen Beziehungen als die zentrale Aktivität der IBU angesehen werden[4]. Die meisten deutsch-französischen Partnerschaften dürften auf ihre Bemühungen zurückgehen. Neben der Vermittlung von Städtepartnerschaften bemüht sich die IBU um die Ausbildung von Jugendleitern für deutsch-französische Jugendbegeg-

---

1) Die Ziele sind formuliert in § 2 der Statuten.

2) Abgedruckt (auszugsweise) mit den Statuten, Deutsche Geschäftsstelle der IBU (Hrsg.).

3) Siehe auch oben S. 20 f.

4) GARSTKA, Die Rolle der Gemeinden in der internationalen Verständigung, S. 41-45; GRUNERT, Langzeitwirkungen, S. 60 f.; PÜNDER, Kommunale Auslandsarbeit, in: DSt 1968, S. 286 f.

nungen und um die Veranstaltung von Fachseminaren zur Förderung des Jugendaustausches zwischen den Partnerstädten. Weiter werden jährliche Studienreisen für Bürgermeister in Deutschland und Frankreich veranstaltet, um die Kenntnisse über das Kommunalsystem des Nachbarlandes zu erweitern[1]. Seit 1958 wird die Zeitschrift "Deutschland - Frankreich, Beiträge zur Europäischen Einigung" herausgegeben.

III. Vergleichende Würdigung

Die drei internationalen kommunalen Spitzenverbände RGRE, IGV und IBU haben jeweils ihre spezifischen Aufgabenbereiche: der politisch wirkende RGRE, der vorwiegend beratend wirkende Fachverband IGV und die sich der deutsch-französischen Verständigung widmende IBU.

Die Gemeinden sind entweder selbst Mitglieder des internationalen Spitzenverbandes, so bei dem RGRE und der IBU, oder sie sind über ihre nationalen kommunalen Spitzenverbände mit dem internationalen Verband kooperativ verbunden, so bei dem IGV. Soweit die Gemeinden im RGRE und in der IBU unmittelbar Mitglieder sind, sind sie in nationalen Sektionen organisiert und wirken in diesen Sektionen für die Ziele des internationalen Verbandes.

Damit zeigt sich, daß hier unmittelbar nur die internationalen Spitzenverbände oder ihre nationalen Sektionen, nicht aber die einzelnen Gemeinden selbst grenzüberschreitend im internationalen Bereich agieren. Das darf jedoch nicht zu der Annahme führen, daß damit die Mitgliedschaft der Gemeinden oder ihr Mitwirken in den nationalen Sektionen etwa der rechtlichen Problematik

---

1) GARSTKA, a.a.O., S. 45; GRUNERT, a.a.O., S. 60 f.

entbehrt, die sonstigen kommunalen Auslandsbeziehungen anhaften mag. Durch den Beitritt, den Akt der Begründung der Mitgliedschaft, und durch das Verbleiben in dem Verband, identifizieren sie sich mit den politischen und fachlichen Zielen des internationalen Spitzenverbandes, der in ihrem Namen tätig wird, und müssen sich dessen Aktivitäten mithin auch zurechnen lassen. Die Mitgliedschaft als solche bedeutet somit schon einen Akt "kommunaler Außenpolitik".

Dieser Gedanke ist auch im Auge zu behalten, soweit es nachstehend um die Darstellung der Aktivitäten der Gemeinden bei den europäischen Organisationen geht.

E. Teilnahme der deutschen Gemeinden an der Arbeit des Europarates und der Europäischen Gemeinschaften

I. Vorbemerkungen

Die einzige zwischenstaatliche Organisation, bei der eine kommunale Mitarbeit institutionalisiert worden ist, ist der Europarat. Die "Ständige Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas" als permanente Institution mit dem Status eines beratenden Organs des Ministerrats gemäß Art. 17 der Satzung des Europarates soll die Beteiligung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Verwirklichung der Ziele des Europarats sicherstellen, und zwar einerseits durch Unterrichtung des Ministerrates und der Beratenden Versammlung über Maßnahmen, die die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften betreffen, und andererseits durch Unterrichtung der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften über die europäische In-

tegrationspolitik des Europarates[1].

Auch wenn sich der Europarat bisher um kommunale Belange wesentlich intensiver bemüht hat als die Europäischen Gemeinschaften, so sind diese doch viel bedeutsamer für die Gemeinden, weil sie über die politischen und finanziellen Mittel verfügen, mit denen sie unmittelbar - positiv oder negativ - auf gemeindliche Belange einwirken können[2]. Die Römischen Verträge haben eine Mitwirkung der Kommunen und Kommunalverbände aber nicht vorgesehen. Da demnach im Rahmen dieser Verträge eine institutionelle Mitarbeit der Gemeinden gegenwärtig nicht in Betracht kommt, haben die Gemeinden sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene zum Zwecke informeller Kontakte verschiedene ständige Beratungsgremien bei den Institutionen der EG geschaffen[3].

---

1) Hierzu ausführlich unten S. 108 ff.

2) Die damit verbundenen Fragen können hier nicht weiter verfolgt werden. Hierzu vgl.: TINGUY DU POUET, Die europäische Wirtschaftsorganisation und ihre Bedeutung für die Gemeinden, Städte, Landkreise und Regionen, in: Der Europäische Gemeindetag (Heft 2) 1967, S. 71 ff.; BRINKHORST, Die Gemeinden und der gemeinsame Markt, 1966; KÜFFMANN, Kommunale Steuern in der EWG, in: DSt 1967, S. 67 ff.; PÜNDER, Die Gemeinden und die europäische Integration, in: AfK 1971, S. 102 ff.; FIEDLER, 25 Jahre Europäische Gemeinschaft - welche Rolle spielen die Kommunen in der Integrationspolitik? -, in: DSt 1982, S. 381, 386; v.d. GROEBEN, Die Rolle der Städte bei der Entwicklung einer Europäischen Struktur- und Regionalpolitik, Neue Schriften des Deutschen Städtetages Bd. 25, S. 93 ff.; SCHMITZ, Die Gemeinden müssen sich für die EWG interessieren, in: DSt 1964, S. 57 ff.

3) Hierzu ausführlich unten S. 126 ff.

II. Die Gemeinden und der Europarat

1. Die Ständige Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas

Bei dem Europarat ist die 1957 gegründete "Europäische Gemeindekonferenz", die 1975 in "Europakonferenz der Gemeinden und Regionen" umbenannt wurde und seit 1983 den Titel "Ständige Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas" führt, die Plattform, die den Gemeinden der Mitgliedsländer des Europarats institutionell die Möglichkeit gibt, kommunalpolitisch Angelegenheiten mit europäischer Bedeutung zu beraten, die Politik des Europarates zu beeinflussen und für die Idee der Einigung Europas einzutreten.

Wie die Beratende Versammlung setzt sich die Konferenz aus je 170 Delegierten und Stellvertretern zusammen, wobei sich die Stärke der "nationalen" Delegationen aus dem in Art. 26 der Satzung des Europarates festgelegten Schlüssel ergibt, Art. 2(b) der Statuten der Konferenz[1]. Dementsprechend besteht die deutsche Delegation aus 18 Delegierten und 18 Stellvertretern, die entsprechend dem Verfahren nach Art. 2(a) der Statuten der Konferenz von den drei kommunalen Spitzenverbänden - Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund und Deutscher Landkreistag - gewählt werden. Die Liste der Gewählten wird dem Bundesminister des Inneren vorgelegt und nach dessen Billigung dem Europarat zugeleitet[2]. Gemäß Art.

---

1) Charter of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, angenommen vom Ministerkomitee des Europarates am 1.9.1961, Res. (61)20, geändert am 19.2.1975, Res. (75)4, am 18.3.1977, Res. (77)9, am 17.2.1978, Res. (78)6, und am 14.10.1982, Res. (82)13.

2) v. LENNEP, 25 Jahre Europakonferenz der Gemeinden und Regionen, in: Europa kommunal 1982, S. 62, 63.

2(a) sind die Delegierten der Konferenz unter denen auszuwählen, die über ein Wahlmandat in der Gemeinde oder Region[1] verfügen oder aber einer gewählten lokalen oder regionalen Versammlung oder einem nationalen Verband lokaler oder regionaler Gebietskörperschaften angehören. Die bundesdeutschen Delegierten sind überwiegend Hauptverwaltungsbeamte von Kommunen - Bürgermeister oder Stadtdirektoren -, aber auch Verbandsfunktionäre der nationalen kommunalen Spitzenverbände[2].

Gemäß Art. 2(h) der Statuten können auch die internationalen kommunalen Spitzenverbände, die den Status eines beratenden Organs des Europarats verliehen er-

---

1) Der Ausdruck "Region" soll für jeden Staat entsprechend seiner Verfassung zu verstehen sein. Hierzu gehören Kreise, Counties, Provinzen und ähnliche innerstaatliche Regionalverbände.
In diesem Zusammenhang hat die Auffassung der Landtagspräsidentenkonferenz, die in einem Schreiben des Präsidenten des Landtags von Baden-Württemberg an den Bundesminister des Inneren vom 16.7.1984 zum Ausdruck kommt, daß "die Vertreter der Regionen für den Bereich der Bundesrepublik Deutschland von den Landesparlamenten entsandt werden sollten", unter den kommunalen Spitzenverbänden für erhebliche Unruhe gesorgt (cit. nach RENGELING, Die Zusammensetzung der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen des Europarates, insbesondere aus deutscher Sicht, in: DVBl. 1985, S. 600, 605). In einem in deren Auftrag erstellten Rechtsgutachten kommt RENGELING zu dem Ergebnis, daß sowohl nach der Entstehungsgeschichte der Konferenz als auch nach der verfassungsrechtlichen Bedeutung der deutschen Gemeinden und Bundesländer im außenpolitischen Bereich, wie sie in den Art. 28 und 32 GG zum Ausdruck kommt, "die Region auf der unterstaatlichen Ebene zu verorten" ist und die Konferenz durch Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände zu besetzen ist (RENGELING, a.a.O., S. 603 ff.).

2) Zur Zusammensetzung der deutschen Delegation zur XIX. Sitzung im Oktober 1984 vgl.: o.V., XIX. Plenarsitzung der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas, in: Europa kommunal 1984, S. 127.

halten haben, Beobachter entsenden, die an dem Ablauf der Konferenz teilnehmen können[1].

Die Konferenz tritt seit 1976 jährlich einmal zusammen, Art. 3(a) der Statuten. Die während der drei- bis sechstägigen Sitzungsdauer behandelten Diskussionsunterlagen, Berichte und Entschließungsentwürfe sind regelmäßig von den Fachausschüssen erarbeitet worden. Gemäß Art. 4(a) der Statuten sind vier Fachausschüsse eingesetzt: der Ausschuß für Raumplanung und Regionalfragen, der Ausschuß für kommunale Strukturen und Finanzen, der Hauptausschuß für Umwelt und Städtebau und der Kulturausschuß. Ein Ständiger Ausschuß, Art. 5 der Statuten, bestehend aus dem Präsidenten und den drei Vizepräsidenten der Konferenz, den Vorsitzenden der vier Ausschüsse und weiteren Mitgliedern soll die Kontinuität der Arbeit der Konferenz sichern. Die laufenden Verwaltungsaufgaben übernimmt ein Sekretariat (Bureau), Art. 5bis der Statuten[2]. Die Kosten der Konferenz werden aus dem Budget des Europarates beglichen, Art. 6 der Statuten.

Um die Ziele der Konferenz und ihre Arbeitsweise besser beurteilen zu können, ist es nützlich, die Geschichte dieser Konferenz zu verfolgen[3].

---

1) Dies sind der RGRE, der IGV und die IBU sowie die Arbeitsgemeinschaft der europäischen Grenzregionen, die Konferenz der peripheren Küstenregionen der EG und der Weltbund der Partnerstädte.

2) Die Aufgaben des Sekretariats wurden bisher vom Generatsekretariat des Europarates wahrgenommen.

3) Zur Geschichte der Konferenz: o.V., Die Europäische Gemeindekonferenz und der Rat der Gemeinden Europas, in: Der Europäische Gemeindetag (Heft 1) 1961, S. 23 ff.; BALOUP, La représentation de l'Europe des regions et des communes au Conseil de l'Europe, in: Annuaire Européen XXVI (1980), S. 68 ff.; FIEDLER, 20 Jahre Europäische Kommunalkonferenz, in: DSt 1978, S. 200 ff.; v. LENNEP, 25 Jahre Europakonferenz der Gemeinden und Regionen, in: Europa kommunal 1982, S. 62 f.

Bereits 1951 ersuchte der Präsident des Aktionskomitees des RGRE, Chaban-Delmas, die Beratende Versammlung des Europarates um die Bildung eines "Ausschusses für kommunale und regionale Angelegenheiten". Dieser Ausschuß wurde am 27.9.1952 eingerichtet und setzte sich wie die Beratende Versammlung selbst aus Mitgliedern nationaler Parlamente zusammen[1]. Damit hatten die Gemeinden selbst aber noch keine eigene Plattform auf europäischer Ebene. Mit Entschließung Nr. 53 vom 24.3.1953 stellte die Beratende Versammlung fest, daß es wichtig sei, die Gebietskörperschaften und ihre Vertreter selbst an der Arbeit des Europarates zu beteiligen. Auf entsprechende Unterstützung durch den RGRE und den Ausschuß für kommunale und regionale Angelegenheiten entschied die Beratende Versammlung mit Entschließung Nr. 76 am 14.10.1955, eine jährliche Konferenz von Vertretern nationaler Organisationen der lokalen Gebietskörperschaften aus den Mitgliedstaaten des Europarates einzuberufen.

Die erste Sitzung der "Europäischen Gemeindekonferenz" fand vom 12. bis 14.1.1957 statt. Nachdem sich die Konferenz auch auf der 2. Sitzung im Oktober 1958 und der 3. Sitzung im Januar 1960 bewährt hatte, wurde sie durch Entschließung (61)20 des Ministerkomitees vom 13.9.1961 in Übereinstimmung mit Art. 17 der Satzung des Europarates in eine permanente Institution mit dem Status eines beratenden und fachlichen Organs umgewandelt[2]. Gleichzeitig wurden vom Ministerkomitee auch die Statuten der Konferenz festgelegt[3], die bis heute mehrfach geändert worden sind[4].

---

1) Der Name dieses Ausschusses wurde 1968 geändert in "Ausschuß für Raumplanung und Regionalfragen" und dementsprechend sein Tätigkeitsfeld erweitert. Unter diesem Namen arbeitet der Ausschuß noch heute.

2) BALOUP, a.a.O., S. 74.

3) Zur Erarbeitung dieser Statuten (Charter) vgl. GARSTKA, Die Rolle der Gemeinden in der internationalen Verständigung, S. 51 f.

4) Siehe S. 108 Fn. 1.

Die Ziele der Konferenz werden in Art. 1(a) der Statuten festgelegt. Danach obliegt es der Konferenz:

- die Beteiligung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Verwirklichung der Ziele des Europarates sicherzustellen,
- das Ministerkomitee und die Beratende Versammlung über ihre Auffassung zu denjenigen Maßnahmen zu informieren, die die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften betreffen oder ihre Verantwortung gegenüber der Bevölkerung oder Regierung berühren,
- die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften über den europäischen Integrationsprozeß zu unterrichten und sie für die europäische Integration zu interessieren,
- im Rahmen ihres Aufgabenbereichs und in Übereinstimmung mit den durch das Ministerkomitee festgelegten Richtlinien Kontakte zu den Europäischen Gemeinschaften aufzunehmen.

Die Arbeitsweise der Konferenz wird durch Art. 1(b) festgelegt. Danach ist sie berechtigt, alle Angelegenheiten, die gemäß Art. 1(a) im Rahmen ihrer Kompetenz liegen, oder die ihr von der Beratenden Versammlung oder vom Ministerkomitee zur Stellungnahme unterbreitet worden sind, zu erörtern. Entsprechend der Arbeitsweise des Europarates erarbeiten die Delegierten Resolutionen und Stellungnahmen, die sodann der Beratenden Versammlung zur Stellungnahme und dem Ministerkomitee zur Entscheidung vorgelegt werden[1].

---

1) Die Beschlüsse des Ministerkomitees können sich in Entschließungen niederschlagen, in denen gemeinsame Maßnahmen für die 21 Mitgliedstaaten des Europarates festgelegt und den Regierungen zur Durchführung empfohlen werden, oder auch in Konventionen oder Abkommen, die für die Staaten, die sie ratifizieren, verbindlich sind.

Die Resolutionen und Stellungnahmen (opinions) der ersten 20 Konferenzen (1957 bis einschließlich 1985) haben sich mit folgenden Themen beschäftigt:

- europäische Idee - Städtepartnerschaften,
- Autonomie (Selbstverwaltung der Gemeinden),
- Bürgerinformation und Beteiligung der Bürger am Gemeindeleben,
- Umweltprobleme,
- kulturelle Probleme,
- kommunale Strukturen, Finanzen, Verwaltung,
- Städteplanung,
- Gesundheitswesen,
- soziale Probleme, insbesondere Gastarbeiterfragen,
- Raumplanung und Regionalpolitik und die Beteiligung der Gemeinden an der Raumplanung,
- Probleme ländlicher Regionen, der Randgebiete, Grenzgebiete, Inselregionen, Bergregionen,
- Beziehungen der Konferenz zu anderen Organen und Institutionen des Europarates,
- Beziehungen der Konferenz zu internationalen Organisationen und nichtstaatlichen Organisationen,
- Politik der EG und ihre Auswirkungen auf die Gemeinden,
- Rolle der Konferenz und ihre interne Struktur (Charta,

Geschäftsordnung)[1].

Inwieweit die mit diesen Resolutionen und Stellungnahmen von der Konferenz formulierten Forderungen, Vorschläge und Kritiken von den angesprochenen politischen Entscheidungsträgern - den Exekutivorganen der internationalen Organisationen und den betreffenden staatlichen Regierungen - aufgenommen und verwirklicht worden sind, läßt sich allgemein schwer abschätzen. Ein großer Teil der Resolutionen und Empfehlungen ist durch die Beratende Versammlung angenommen und vom Ministerkomitee bestätigt worden. Damit ist aber noch nicht die politische Weiterwirkung dieser Initiativen der Konferenz verbürgt. Jedoch darf nicht verkannt werden, daß schon die öffentliche Formulierung einer Idee und deren fortwährende Wiederholung meinungsbildend sein kann und so politische Vorstellungen auf den unterschiedlichsten Wegen die eigentlichen Entscheidungsträger erreichen können. Wenn man in diesem Sinne die Konferenz als Lobby der Gemeinden und Regionen versteht, kann man ohne Einschränkungen feststellen, daß sie die Institution ist,

---

1) Thematische Liste aller Resolutionen und Stellungnahmen, die von der Europakonferenz der Gemeinden und Regionen seit ihrer Gründung bis einschließlich 1981 (XVI. Konferenz) abgegeben wurden, in: DSt 1982, S. 329-332. Zu den Themen der folgenden Konferenzen: o.V., XVII. Europakonferenz der Gemeinden und Regionen, in: Europa kommunal 1983, S. 20 ff.; o.V., XVIII.Plenarsitzung der Ständigen Europakonferenz, in: Europa kommunal 1983, S. 141 f.; o.V. XIX.Plenarsitzung der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas, in: Europa kommunal 1984, S. 127 ff.; o.V., XX. Plenarsitzung der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas, in: Europa kommunal 1985, S. 155 ff.
Vgl. auch: v. LENNEP, 25 Jahre Europakonferenz der Gemeinden und Regionen, in: Europa kommunal 1982, S. 62, 63-66.
Die Entschließungen der Konferenz werden unter dem Zeichen CPL (Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe) veröffentlicht.

die bisher auf internationaler Ebene die kommunalen Interessen am wirkungsvollsten vertreten hat[1].

In diesem Zusammenhang muß auch die Stellung der Konferenz in dem organisatorischen Gefüge des Europarates berücksichtigt werden: Als Organ des Europarats arbeitet die Konferenz nicht nur mit der Beratenden Versammlung und dem Ministerkomitee, sondern auch mit anderen Organen und Institutionen des Europarates zusammen: mit dem Rat für kulturelle Zusammenarbeit (CDCC)[2], dem Lenkungsausschuß für kommunale und regionale Angelegenheiten (CDRM)[3], der Europäischen Konferenz der für

---

1) Allgemein zur Bedeutung der Konferenz: FIEDLER, 25 Jahre Europakonferenz der Gemeinden und Regionen, in: DSt 1982, S. 321 ff.; v. LENNEP, a.a.O., S. 62 ff.; BALOUP, a.a.O., S. 80 ff.

2) So bei der Förderung von Städtepartnerschaften, vgl. FIEDLER, 20 Jahre Europäische Kommunalkonferenz, in: DSt 1978, S. 200, 344.

3) Das Comité directeur pour les questions régionales et municipales (CDRM) ist ein zwischenstaatlicher Ausschuß höherer Regierungsbeamter, die in den entsprechenden Ministerien der Mitgliedstaaten für Gemeindeangelegenheiten verantwortlich sind. Seine ihm vom Ministerkomitee zugewiesene Aufgabe ist die Prüfung solcher Fragen, die die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten des Europarates betreffen. Es stellt ein Bindeglied für die Zusammenarbeit der Regierungen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich dar und sorgt für den Informationsaustausch.
Mit Hilfe von Fachleuten und Arbeitsgruppen sorgt der Lenkungsausschuß dafür, daß der Konferenz ein fachlicher Diskussionspartner zur Verfügung steht. Er hat eine Anzahl von Studien durchgeführt, die sich vergleichend mit der Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften auf den Gebieten der Regionalplanung, mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, der Bürgerbeteiligung an kommunalen öffentlichen Angelegenheiten, dem Einsatz von Computern in Kommunalverwaltungen u.ä. beschäftigen. Bedeutsam ist hier die Untersuchung von ORIANNE, Difficulties in Co-operation between Local Authorities and Ways of Solving Them, CE/Loc (73) 12. Zum Lenkungsausschuß allgemein: FIEDLER, a.a.O., S. 274 ff.

Kommunalfragen verantwortlichen Minister der Mitgliedstaaten des Europarates[1], der Europäischen Konferenz der für die Raumordnung zuständigen Minister[2], dem Ausschuß der Beratenden Versammlung für Regionalpla-

---

1) Diese Ministerkonferenz traf sich zum ersten Mal im Novenber 1975 in Paris, um Probleme der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zu diskutieren und Lösungsvorschläge zu erörtern. Bereits auf ihrer 1. Konferenz kamen die Minister überein, sich regelmäßig im Rahmen einer ständigen Europäischen Konferenz zu treffen, um den Gedankenaustausch fortzuführen. In ihrem Schlußkommuniqué vom 21.11.1975 haben sie dabei auf die Arbeit der Europakonferenz der Gemeinden und Regionen und des CDRM ausdrücklich Bezug genommen. Zum Wortlaut des Kommuniqués siehe: Der Europäische Gemeindetag (Heft 1) 1976, S. 14 f.
Die Sitzungen der Ministerkonferenz werden vom CDRM vorbereitet und vom Sekretariat des Europarates betreut. Ihre größte Leistung bisher ist die Unterzeichnung des Rahmenübereinkommens über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften am 21. 5.1980; zu dieser Konvention siehe unten S. 122 ff.
Zur Ministerkonferenz allgemein: FIEDLER, 25 Jahre Europakonferenz der Gemeinden und Regionen, in: DSt 1982, S. 321, 324 f.

2) Beim Europarat hat sich die Konferenz der Gemeinden und Regionen als erste Institution mit Fragen der Raumordnung und Regionalplanung beschäftigt und damit die Einrichtung der Europäischen Konferenz der für die Raumordnung zuständigen Minister maßgeblich initiiert. Vgl. hierzu v. MALCHUS, Zusammenarbeit europäischer Grenzgebiete, AS/COLL/Front (72)1, S. 8 ff.
Die zweite Raumordnungskonferenz fand 1973 statt und beschäftigte sich ausführlich mit dem Thema der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den Grenzregionen und zwischen den Kommunen im allgemeinen. Vgl. hierzu: v. MALCHUS, Landesplanerische und regionalpolitische Bemühungen der AGEG, S. 13 f.; PERNTHALER, Organisationsformen und Verfahren grenzüberschreitender Planung in europäischen Grenzgebieten, in: Festschrift für v.d. Heydte, S. 1107 ff.; Europarat, Information Bulletin - Municipal and Regional Matters (Nr. 4) 1973, S. 27 ff.

nung und Kommunalfragen[1] und dem Dokumentations- und Informationszentrum für Gemeinden und Regionen[2].

Die wichtigsten konkreten Erfolge der Konferenz sind:

- Die Verbreitung der europäischen Idee durch Unterstützung eines "europäischen interkommunalen Austauschplans", den die Beratende Versammlung am 14.10.1955 angenommen hat und mit dem Städtepartnerschaften finanziell, fachlich und ideell gefördert werden[3].
- Die institutionelle Stärkung des Europarates durch maßgebliche Initiierung der Europäischen Konferenz der für

---

1) Dieser Ausschuß ist keine selbständige Institution, sondern ein parlamentarischer Ausschuß der Beratenden Versammlung. Wenn er hier besonders erwähnt wird, dann deshalb, weil er in den Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Gemeinden immer wieder Eigeninitiativen entwickelt hat. So hat er die Vorarbeiten zu dem Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, welches 1980 verabschiedet worden ist, maßgeblich gefördert. Hierzu ausführlich SCHLÖGEL, Grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit, S. 27-44. Mit Unterstützung der Konferenz der Gemeinden und Regionen hat der Ausschuß das 1. und 2. Symposium der Grenzregionen vorbereitet und durchgeführt. Vgl. auch: v. MALCHUS, Zusammenarbeit europäischer Grenzgebiete, AS/COLL/Front (75) 1, S. 31.

2) Dieses beim Europarat eingerichtete Informationszentrum steht mit allen in diesem Rahmen publizierten Veröffentlichungen auch der Konferenz der Gemeinden und Regionen zur Verfügung. Vierteljährlich wird ein "Information Bulletin - Municipal and Regional Matters" auch in deutscher Sprache (Informationsbulletin für Gemeinde- und Regionalfragen) herausgegeben, welches zu unterscheiden ist von dem ebenfalls von dem Informationszentrum halbjährlich auch in deutscher Sprache herausgegebenen "Information Bulletin - Transfrontier Co-operation".

3) Vgl. hierzu FIEDLER, 20 Jahre Europäische Kommunalkonferenz, in: DSt 1978, S. 344.

die Raumordnung zuständigen Minister[1], durch Mitwirkung bei der Vorbereitung und Durchführung des 1. und 2. Europäischen Symposiums der Grenzregionen 1972 und 1975[2], einer 3. Europäischen Konferenz der Grenzregionen 1984[3] sowie durch Förderung weiterer Konferenzen, die sich mit kommunalen und regionalen Problemen beschäftigten[4].

- Die Unterstützung kommunaler Interessen bei der EG entsprechend Art. 1(a) ihrer Charta durch satzungsmäßig verankerte Mitarbeit im "Beratenden Ausschuß der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft"[5] und Entsendung von Beobachtern zu den Sitzungen der "Ständigen Technologiekonferenz der europäischen Gemeinden (STCELA)"[6]. Erste Beziehungen zu dem Europäischen Parlament sind während der XIV. Sitzung der Konferenz im Oktober 1979 geknüpft worden.

- Die Verteidigung und Förderung der kommunalen Selbstverwaltung durch zahllose Berichte und Entschließungen, die in der Resolution 126 der XVI. Sitzung vom Oktober 1981 einen Höhepunkt gefunden haben, in der der Entwurf einer "Europäischen Charta der kommunalen Selbst-

---

1) Siehe hierzu oben S. 116 Fn. 2.

2) Diese Symposien hatten zum Ziel, einmal festzustellen, welche grenzüberschreitende Zusammenarbeit es in den Grenzregionen überhaupt gibt, welche Schwierigkeiten bestehen und welche Möglichkeiten, die Zusammenarbeit zu fördern. Grundlegend hierzu: v. MALCHUS, Zusammenarbeit europäischer Grenzgebiete, AS/COLL/Front (72) 1 und (75)1. Zur Mitwirkung der Konferenz bei diesen Symposien: DERS., a.a.O., (72)1, S. 5-8; (75)1, S. 31.

3) Die Ergebnisse der Beratungen sind in der Schlußerklärung zusammengefaßt, abgedruckt in: Europa kommunal 1984, S. 101 ff.

4) Vgl. BALOUP, a.a.O., S. 81.

5) Hierzu unten S. 128 ff.

6) Hierzu unten S. 135 f.

verwaltung" angenommen worden ist[1], die von der 6. Konferenz der für Kommunalfragen zuständigen Minister der Mitgliedstaaten des Europarates am 8.11.1984 in Rom in revidierter Fassung gebilligt, sodann vom Ministerkomitee des Europarates am 27.6.1985 angenommen[2] und als Konvention von zehn Mitgliedstaaten - auch der Bundesrepublik Deutschland - anläßlich der XX. Plenarsitzung der Ständigen Konferenz im Oktober 1985 unterzeichnet wurde[3].

- Die Förderung der Regionalpolitik und Regionalisierung durch Mitwirkung bei der Vorbereitung und Durchführung der schon erwähnten Symposien beziehungsweise Kongresse der Grenzregionen, aber auch der Konferenz der alpinen Regionen 1978 in Lugano und des "Ersten Konvents der Regionalbehörden der Europäischen Randgebiete" 1975 in Galway (Irland)[4]. Insgesamt hat sich ca. ein Drittel der bisherigen Resolutionen der Konferenz mit Regionalpolitik und ihren Auswirkungen auf die Gemeinden und Regionen beschäftigt[5].

---

1) O.V., Charta für kommunale Selbstverwaltung, in: Europa kommunal 1984, S. 135.

2) O.V., Charta der kommunalen Selbstverwaltung, in: Europa kommunal 1985, S. 99.

3) O.V., XX. Plenarsitzung der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas, in: Europa kommunal 1985, S. 155.

4) Die Ergebnisse dieses Konvents sind in der "Erklärung von Galway" mit Forderungen an eine neue staatliche Entwicklungs- und Regionalpolitik betr. die europäischen Randregionen enthalten. Europarat/Europakonferenz der Gemeinden und Regionen (Hrsg.), Erklärung von Galway, 1975.

5) Vgl. hierzu auch v. LENNEP, 25 Jahre Europakonferenz der Gemeinden und Regionen, in: Europa kommunal 1982, S. 92, 64 f.

Im Zusammenhang mit der vorliegenden Untersuchung sind auch die Bemühungen der Konferenz um eine Darstellung und Klärung der Probleme grenzüberschreitender Zusammenarbeit der Gemeinden zu erwähnen. Speziell auf der 15. Sitzung vom 10..12. Juni 1980 haben sich der Ausschuß für Regionalfragen und Raumordnung[1] und der Kulturausschuß[2] in umfangreichen Berichten mit der regionalen und kommunalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit befaßt und einen entsprechenden Entschließungsentwurf vorbereitet[3]. Besonders verdienstvoll ist die ebenfalls für diese Sitzung erarbeitete Auflistung zwischenstaatlicher, regionaler und kommunaler Vereinbarungen betreffend die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an europäischen Grenzen[4], welche auf eine vom Sekretariat des Europarates erarbeitete Auflistung zurückgreift[5], die für den von der Konferenz mitorganisierten Kongreß über die Verhütung grenzüberschreitender Verschmutzungen und die Zusammenarbeit der Gemeinden und Regionen vom 3.-5.4.1979 in Aachen erarbeitet wurde.

---

1) Europarat, Conference of Local and Regional Authorities of Europe, Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa (Berichterstatter: DELAMURAZ), CPL (15)6 Endg.

2) Europarat, Conference of Local and Regional Authorities of Europe, Die kulturelle Dimension der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Berichterstatter: HOTZ), CPL (15)6a.

3) Europarat, Conference of Local and Regional Authorities of Europe, Entschließungsentwurf betreffend die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa, vorgelegt durch den Ausschuß für Regionalfragen und Raumordnung, CPL (15)6 (spätere Resolution 118).

4) Europarat, Conference of Local and Regional Authorities of Europe, Treaties, Arguments, Arrangements and Bodies Relating to Transfrontier Co-operation in Europe, CPL (15)6 Annexe II Appendix II.

5) Europarat, Conference of Local and Regional Authorities, International Treaties, Intergovernmental Commissions, Interregional and Local Agreements and Arrangements Relating to the Prevention of Transfrontier Pollution, CONG-TFP (79)22 REV.

Auch die vorgenannten Erfolge und Aktivitäten können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Konferenz als Gremium ohne Entscheidungsbefugnis in der Öffentlichkeit ein Schattendasein führt. Ihre Arbeit findet in den Medien praktisch keine Erwähnung. Dies ist bedauerlich, da die erwähnten Beispiele gezeigt haben, daß die Arbeit der Konferenz nicht ohne Wirkung geblieben ist, wenn auch die konkreten Ergebnisse, gemessen an der hohen Zahl der Resolutionen, Empfehlungen und Berichte, gering sein mögen.

Mehrere Schwächen haben sich herausgestellt: Die Arbeit der Konferenz ist schwerfällig und langsam. Dieselben Fragen und Probleme werden immer wieder behandelt. Dies ist häufig aber erforderlich, um den Entscheidungsträgern ein unerledigtes Problem immer wieder nahe zu bringen. Im Rahmen des komplizierten Arbeitsmechanismus innerhalb des Europarates gehen die Entschließungen der Konferenz erst an die Beratende Versammlung bzw. deren Fachausschüsse und von dort zum Ministerkomitee, welches üblicherweise noch den Rat von Regierungsexperten einholt. Wenn danach eine Konvention des Europarates ratifiziert werden sollte, sind in ihr bestenfalls noch einige Gedanken der Konferenz enthalten. Für weitergehende Aktivitäten fehlt der Konferenz vor allem eine angemessene sachliche und personelle Ausstattung. Die Konferenz hat weder ein eigenes Büro, noch kann sie den ihr zugewiesenen Haushalt (z. Zt. ca. 2 % des Budgets des Europarats) aus eigener Initiative ändern[1].

Aus diesen Gründen erstrebt die Konferenz seit langem eine tiefgehende Reform der Charta und der Geschäftsord-

---

1) Vgl. KÖRNER, Europa und die Gemeinden, in: Nachrichtendienst RGRE 1980, S. 50, 51; FIEDLER, 25 Jahre Europakonferenz, in: DSt 1982, S. 328.

nung an, um eine tatsächliche Selbständigkeit und Handlungsfähigkeit zu erreichen. Auf der XVI. Europakonferenz sind mit Resolution 121 die "Vorschläge für eine Revision der Charta der Konferenz"[1] angenommen worden. Danach soll die Konferenz eine "Kammer der Gemeinden und Regionen" mit dem Recht auf Titelübertragung innerhalb des Budgets des Europarates werden[2]. Diese Forderungen werden aber vom Ministerkomitee, welches über die Charta der Konferenz entscheidet, nicht akzeptiert[3].

2. Das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften

Diese Initiative des Europarates zur Förderung der grenzüberschreitenden interkommunalen Zusammenarbeit verdient wegen ihrer Bedeutung für die Gemeinden hier be-

---

1) Entscheidungsentwurf CPL (17)2.

2) Ausführlich hierzu: FIEDLER, XVI. Europakonferenz der Gemeinden und Regionen, in: DSt 1982, S. 29, 30 f.

3) O.V., Bericht über die Sitzung des Gemeinsamen Auslandsausschusses der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, vom 23./24.9.1982, in: Europa kommunal 1982, S. 132 f.

sondere Beachtung und Erwähnung[1].

Das am 21. Mai 1980 von der 4. Konferenz der für Kommunalfragen verantwortlichen Minister unterzeichnete "Europäische Rahmenübereinkommen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften" verfolgt das Ziel, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit soweit wie möglich zu fördern und zum wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt der Grenzgebiete beizutragen[2].

---

1) Ausführlich zu der langjährigen Entwicklungsgeschichte des Rahmenübereinkommens: SCHLÖGEL, Grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit, S. 27-45; BEYERLIN, Grenzüberschreitende unterstaatliche Zusammenarbeit in Europa. Zum Entwurf eines Europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, in: ZaöRV 40/3 (1980), S. 573 ff.; DECAUX, La convention - cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales, in: RGDIP 88 (1984), S. 557, 579 ff. Daß die Ständige Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas nicht maßgeblich an der Feststellung der Konvention beteiligt gewesen ist, erhellt auch die Kräfteverhältnisse zwischen den Organen und Institutionen des Europarates. Die Initiative für diese Konvention ist von dem für Kommunal- und Regionalfragen zuständigen Ausschuß der Beratenden Versammlung ausgegangen und nach wiederholten Anläufen 1975 von der Konferenz Europäischer Kommunalminister aufgegriffen worden. Die Ausarbeitung der Konvention lag dann in Händen einer vom Ausschuß für kommunale und regionale Fragen eingesetzten Expertenkommission unter Leitung von Prof. P. ORIANNE (Brüssel) und dem vom Ministerkomitee beschickten "Lenkungsausschuß für regionale und kommunale Fragen". Der Europakonferenz der Gemeinden und Regionen blieb in diesem Rahmen nur übrig, wiederholt in Resolutionen auf eine Verabschiedung der Konvention zu drängen. Vgl. Europarat, Conference of Local and Regional Authorities of Europe, Tätigkeitsbericht des Ständigen Ausschusses der Konferenz auf der XIII. Sitzung im Juni 1978, CPL (13)1, S. 38.

2) Die Konvention wurde bis heute durch zwölf Mitgliedstaaten des Europarates (Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Irland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Frankreich, Lichtenstein, Luxemburg, Italien und Schweiz) ratifiziert. Für die Bundesrepublik ist das Abkommen am 22.11.1981 in Kraft getreten (BGBl. II 1981, S. 965 ff.: Wortlaut des Übereinkommens ebd.).

Nach Art. 1 verpflichtet sich jede Vertragspartei, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften[1] "zu erleichtern und zu fördern". Art. 2(1) stellt klar, daß "die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen der Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften, wie sie im innerstaatlichen Recht festgelegt sind", erfolgt, und daß "Ausmaß und Art dieser Zuständigkeiten ... durch dieses Übereinkommen nicht berührt" werden. Nach Art. 3(4) werden die Vereinbarungen zwischen den Gebietskörperschaften "unter Beachtung der im innerstaatlichen Recht jeder Vertragspartei vorgesehenen Zuständigkeiten im Bereich der internationalen Beziehungen und der allgemeinen Politik sowie unter Beachtung der Kontroll-, Aufsichts- und Überwachungsvorschriften geschlossen ...". Auch die Regelung in Art. 4: "Jede Vertragspartei bemüht sich um die Lösung aller rechtlichen, administrativen oder technischen Schwierigkeiten, welche die Entwicklung und den reibungslosen Ablauf der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit behindern könnten, ..." macht deutlich, daß die unterzeichneten Vertragstaaten im wesentlichen die Pflicht, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften zu erleichtern, übernommen haben. Die Erfüllung dieser Verpflichtung ist aber nicht einfach der rechtlichen Souveränität jedes Signatarstaates überlassen[2], denn das Rahmenübereinkommen hat völkerrechtlich unmittelbar bindende Staatenverpflichtungen begründet, mögen diese auch nur sehr allgemein definiert worden sein. Jeder Staat, der das Abkommen ratifiziert hat, ist künftig verpflichtet, konkrete Initiativen grenzüberschreiten-

---

1) Nach deutschem Verständnis sind mit dem Begriff Gebietskörperschaften Städte, Gemeinden und Kreise angesprochen.

2) So: BOSENIUS, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit - Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften -, in: Der Landkreis 1981, S. 112.

der unterstaatlicher Zusammenarbeit aktiv zu fördern[1].

Dem Übereinkommen sind zahlreiche Muster sowohl für zwischenstaatliche Vereinbarungen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf regionaler und örtlicher Ebene als auch für Vereinbarungen zwischen den Gebietskörperschaften als Anlagen beigefügt. Art. 3(1) stellt klar, daß diese Muster lediglich als Anhaltspunte dienen[2]. Was die fünf staatsvertraglichen Modellvorschläge betrifft, bringt die Rahmenvereinbarung eigentlich nichts Neues. Schon bisher waren die Staaten auf Grund ihrer umfassenden Souveränität in der Lage, auch die Probleme grenzüberschreitender Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften vertraglich zu regeln[3]. Auch die sechs Modellentwürfe für Abmachungen zwischen den Gebietskörperschaften stellen für die kooperationswilligen Gemeinden keinen wesentlichen Fortschritt dar. Zum einen haben die Gemeinden durch eine große Anzahl von bereits geschlossenen Verträgen gezeigt[4], daß sie auch bisher sachverständig genug waren, zur Regelung grenzüberschreitender Zusammenarbeit selbst Abkommen zu erarbeiten. Zum anderen sind die Modellverträge nicht un-

---

1) BEYERLIN, a.a.O., S. 587 f.; ERCMAN-SEVINC, Das Rahmenabkommen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit des Europarates, in: Europa kommunal 1983, S. 22 f.; DERS., Das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, in: BOTHE/PRIEUR/RESS (Hrsg.), Rechtsfragen grenzüberschreitender Umweltbelastungen, S. 249, 255 f.

2) Auf die Wiedergabe der umfangreichen Muster wird hier verzichtet.

3) Erwähnenswert ist der "Staatsvertrag" zwischen dem Großherzogtum Luxemburg und dem Lande Rheinland-Pfalz über die gemeinsame Erfüllung wasserwirtschaftlicher Aufgaben durch die Gemeinden und andere Körperschaften" vom 17.10.1975 (GVBl. Rheinland-Pfalz 1975, S. 54 ff.), in Kraft getreten am 1.1.1976 (GVBl. Rheinland-Pfalz 1975, S. 406); siehe schon oben S. 57 ff.

4) Vgl. oben S. 47 ff.

bedingt auf das Verwaltungssystem der deutschen Kommunen zugeschnitten[1].

Bei aller Skepsis, dieses Rahmenübereinkommen als spürbaren Fortschritt auf dem Wege zur Erleichterung der grenzüberschreitenden kommunalen Zusammenarbeit anzusehen[2], stellt es doch einen Fortschritt auf dem Wege dar, die europäischen Grenzen ein Stück offener zu machen. Besonders für Gemeinden zentralistisch regierter Staaten, die bisher allenfalls geduldetermaßen grenzüberschreitend kooperieren konnten, kann das Abkommen eine wirkliche Verbesserung bedeuten.

Das Übereinkommen tritt gemäß Art. 9 (2) drei Monate nach Ratifizierung von vier Vertragstaaten in Kraft, sofern mindestens zwei dieser Staaten eine gemeinsame Grenze besitzen. Diese Voraussetzungen sind zwischenzeitlich erfüllt[3].

III. Die Gemeinden und die EG

Während die Mitarbeit der Gemeinden im Europarat institutionell fest abgesichert ist, wie die vorstehenden Ausführungen gezeigt haben, bestehen bei den Europäischen Gemeinschaften insoweit erst Ansätze, die noch nicht zu konkreten Erfolgen geführt haben. Es sind dabei nationale und europäische Initiativen zu unterscheiden.

---

1) Kritisch: BOSENIUS, a.a.O., S. 112.

2) Vgl.: SCHLÖGEL, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 68; HAMBÜCHEN, Potentielle Organisationsformen, S. 122 f.; DECAUX, a.a.O., S. 613 f.

3) Siehe oben S. 123 Fn. 2.

1. Initiativen der deutschen Gemeinden auf nationaler Ebene

a) Deutsches kommunales Informationsbüro bei den Europäischen Gemeinschaften

Die deutschen kommunalen Spitzenverbände - Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund - sowie der Verband kommunaler Unternehmen und die Wirtschaftsberatungs-AG unterhalten seit 1964 in Brüssel ein deutsches kommunales Informationsbüro bei der EG (auch kommunales Verbindungsbüro genannt), um Kontakte zu den Dienststellen der EG zu pflegen und ihre Mitglieder laufend über die gemeinderelevanten Aktivitäten der EG-Behörden zu informieren. Ziel ist es nicht, zu repräsentieren, sondern eine an konkreten Interessen der Gemeinden orientierte Kontaktpflege zu betreiben[1]. Das Büro leidet jedoch offenbar noch heute an bürotechnischen Mängeln und hat noch keinen Weg gefunden, eine effektive Lobbyarbeit aufzubauen[2].

b) Arbeits- und Informationssitzungen des gemeinsamen Auslandsausschusses der deutschen kommunalen Spitzenverbände mit Vertretern Brüsseler Behörden

Der gemeinsame Auslandsausschuß hat die Aufgabe, die Auslandsarbeit der kommunalen Spitzenverbände in

---

1) BOCKELMANN, Internationale kommunale Spitzenverbände, in: DSt 1966, S. 350, 351; PÜNDER, Kommunale Auslandsarbeit, in: DSt 1968, S. 286, 289; o.V., Auswärtige Angelegenheiten deutscher Städte, in: DSt 1976, S. 259, 260; FIEDLER, Kommunale Auslandspolitik, in: DSt 1976, S. 459, 460.

2) Vgl.: o.V., Bericht über die Diskussion des Gemeinsamen Auslandsausschusses der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vom 6./7.5.1982, in: Europa kommunal 1982, S. 84 f.

der Bundesrepublik abzustimmen und zu koordinieren[1].

Er trifft sich in unregelmäßigen Abständen auch zu Arbeits- und Informationssitzungen mit Vertretern Brüsseler EG-Behörden[2]. Diese Treffen sind aber nicht institutionalisiert. Konkrete Arbeitsergebnisse sind nicht bekannt geworden.

2. Initiative auf europäischer Ebene unter Mitwirkung deutscher Gemeinden bzw. deutscher kommunaler Spitzenverbände

a) Beratender Ausschuß der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft

Dieser Ausschuß stellt einen ersten Versuch der europäischen Gemeinden zu einer Institutionalisierung ihrer Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften dar. Er geht auf eine Initiative des RGRE und des IGV zurück. Der 1977 gegründete Ausschuß ist lange nicht über die Behandlung von Formalien hinausgekommen[3].

Die Zahl der kommunalen und regionalen Mandatsträger, die Mitglieder des Ausschusses sind, beträgt 68. Sie werden von den nationalen Sektionen der internationalen Kommunalverbände IGV und RGRE aus dem Kreis der Delegierten der Ständigen Konferenz der Gemeinden und

---

1) PÜNDER, a.a.O., S. 289.

2) Vgl. Bericht über die 29. Sitzung vom 1.10.1984: o.V., 29. Sitzung des Gemeinsamen Auslandsausschusses, in: Europa kommunal 1984, S. 119.

3) Allgemein zu den Schwierigkeiten: FIEDLER, a.a.O., S. 460; DERS., Ein Parlament für Europa (II), in: DSt 1979, S. 249, 252; KÖRNER, Europa und die Gemeinden, in: Nachrichtendienst RGRE 1980, S. 50, 52.

Regionen Europas benannt. Seit 1982 ist auch das Verbindungsbüro der europäischen regionalen Organisationen (BLORE), welches die Interessen der Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen (AGEG), der Konferenz der peripheren Küstenregionen der Europäischen Gemeinschaft (CRPM) und des Initiativkomitees für die Alpenregionen (CRAL) vertritt, im Beratenden Ausschuß vertreten[1].

Der Beratende Ausschuß versteht sich als ständiges repräsentatives Organ der Gebietskörperschaften der Europäischen Gemeinschaften. Seine wesentliche Aufgabe besteht darin, Beratungen mit den Behörden der EG zu ermöglichen, ständige Verbindungen mit diesen Behörden, insbesondere zu der Generaldirektion für Regionalpolitik innerhalb der Kommission, aufzubauen, sowie Vorschläge für eine weitere Institutionalisierung der Verbindungen zwischen den kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften und den Organen der EG zu erarbeiten[2].

Organe des Ausschusses sind entsprechend seiner Geschäftsordnung der "Beratende Plenarausschuß" und das "Büro", welches mit der kontinuierlichen Durchführung der Aktionen des Ausschusses betraut ist, da der Plenarausschuß nur zweimal im Jahr zusammentritt.

Der Ausschuß hat sich bisher weitgehend mit der Regionalpolitik der EG beschäftigt[3]. Erste Kontakte mit

---

1) v. LENNEP, Demokratisierung der europäischen Regionalpolitik, in: Europa kommunal 1984, S. 20; DERS., Kommunales Engagement in Europa, in: Europa kommunal 1984, S. 90, 91.

2) Ibid.

3) Vgl.: o.V., Sitzung des Beratenden Ausschusses am 11./12.4.1980, in: Nachrichtendienst RGRE 1980, S. 71 f.; o.V., Sitzung des Beratenden Ausschusses am 16./17.3.1981, in: Europa kommunal 1981, S. 32 f.; o.V., Sitzung des Beratenden Ausschusses am 18./19.2.1982, in: Europa kommunal 1982, S. 46 f.; o.V., Beratender Ausschuß der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten der EG, in: Europa kommunal 1983, S. 9 (bzgl. Sitzung v. 18./19.11.82); o.V., Beratender Ausschuß, in: Europa kommunal 1984, S. 73 (bzgl. Sitzung v. 13./14.3.84).

der Generaldirektion für Regionalpolitik sind aufgenommen worden[1]. Konkrete Arbeitserfolge kann der Beratende Ausschuß aber derzeit noch nicht verzeichnen. Der Ausschuß ist bisher kaum in die eigentliche Sacharbeit eingetreten. Zuviel Energien sind mit der Behandlung formaler (Geschäftsordnungs-) Fragen vergeudet worden. Es ist aber auch zu befürchten, daß ein nur zweimal jährlich tagender Ausschuß mit bescheidensten Mitteln nicht in der Lage sein wird, kommunale Interessen bei einer so mächtigen und intensiv arbeitenden supranationalen Organisation effektiv wahrzunehmen. Zur Zeit stehen die im Beratenden Ausschuß zusammengeschlossenen Verbände vor dem Problem einer Umstrukturierung des Ausschusses. Es bestehen starke Bestrebungen dahin, den Beratenden Ausschuß losgelöst von den ihn bisher tragenden Organisationen zu organisieren und ihn stärker mit Regionalvertretern zu besetzen, wobei auf deutscher Seite auch die Bundesländer Interesse an einer Mitarbeit gezeigt haben, die sich im Rahmen der Europapolitik als den französischen und italienischen Regionen vergleichbar betrachten[2]. Auf der Plenarsitzung des Beratenden Ausschusses vom 29.5.1985 haben zum ersten Mal auch Vertreter der Landtage der deutschen Bundesländer teilgenommen[3].

---

1) Diskussion mit dem für die Regionalpolitik zuständigen Kommissar GIOLITTI in den Sitzungen vom 11./12.4.1980 (in: Nachrichtendienst RGRE 1980, S. 71 f.) und vom 16./17.3.1981 (in: Europa kommunal 1981, S. 32 f.); Diskussion mit dem Direktor für Regionalpolitik H. RENCKI in der Sitzung vom 13./14.3.1984 (in: Europa kommunal 1984, S. 73).

2) v.LENNEP, Kommunales Engagement in Europa, in: Europa kommunal 1984, S. 90, 91 f.; PHILIPPOVICH, Europäisches Parlament und Gemeinden, in: Europa kommunal 1985, S. 59, 61.

3) O.V., Beratender Ausschuß, in: Europa kommunal 1985, S. 94.

b) Interfraktionelle Gruppe der kommunalen und regionalen Mandatsträger des Europäischen Parlaments (Intergruppe)

Eine ständige Forderung des RGRE an das direkt gewählte Europäische Parlament nach Bildung einer interfraktionellen Gruppe all derjenigen Abgeordneten, die gleichzeitig kommunale oder regionale Mandatsträger sind, ist am 17.4.1980 durch die Konstituierung einer solchen Gruppe erfüllt worden. Diese "Intergruppe" umfaßt als festen Kern 20 von ca. 130 Abgeordneten, die neben ihrem Europamandat noch ein regionales oder kommunales Mandat haben. Die Zusammensetzung der Intergruppe spiegelt zahlenmäßig den politischen Proporz des Europaparlamentes wider. An ihren Sitzungen nehmen Vertreter des RGRE und des IGV regelmäßig teil[1].

Ziel dieser Gruppe ist es, Anregungen der Kommunalverbände entgegenzunehmen, diese in die Arbeit des Parlaments und seiner Fachausschüsse einzubringen und mit Vertretern der Kommunalverbände einen ständigen Meinungsaustausch über solche Probleme zu pflegen, deren Behandlung auch in den Zuständigkeitsbereich des Parlaments fallen[2].

Die Intergruppe hat sich bisher besonders mit den Problemen der Grenzregionen und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Gemeinden und Regionen und mit Fragen der Stadter-

---

1) Allgemein: o.V., Konstituierung der Intergruppe aus Kommunalpolitikern im Europäischen Parlament, in: Nachrichtendienst RGRE 1980, S. 79; TRAVALGINI, Interfraktionelle Arbeitsgruppe kommunaler und regionaler Mandatsträger des Europäischen Parlaments (Intergruppe), in: Europa kommunal 1982, S. 47.

2) TRAVALGINI, a.a.O., S. 47; PHILIPPOVICH, Die Gemeinden im Europa der achtziger Jahre, in: Nachrichtendienst RGRE 1980, S. 102, 104.

neuerung und der Beschäftigungspolitik beschäftigt. In diesem Zusammenhang soll eine Darstellung der den Gemeinden und Regionen zugänglichen Fonds und anderen Finanzmittel der Gemeinschaft sowie der entsprechenden Antragsverfahren erarbeitet werden. Weiter wird zur Zeit ein Informationssystem erarbeitet, das die Gemeinden und Regionen auf sie betreffende Entscheidungen der Gemeinschaft so rechtzeitig aufmerksam macht, daß eine Einflußnahme noch möglich ist[1]. Außerdem hat sich die Intergruppe mit den Problemen der Großstädte und Ballungszentren in Europa beschäftigt und in diesem Zusammenhang auch eine öffentliche Anhörung mit Bürgermeistern europäischer Großstädte veranstaltet[2].

Die Intergruppe kann bisher keine konkreten Arbeitserfolge aufweisen. Ob sie überhaupt Bestand haben wird, wird vom Interesse der Abgeordneten selbst abhängen, sich für die Belange der Gemeinden einzusetzen. Insoweit ist allerdings Skepsis angebracht, da diese Arbeit sich nahezu unter Ausschluß der Öffentlichkeit abspielt und keine politischen Meriten verspricht[3]. Dabei könnte eine solche Arbeit erfolgversprechend sein. Im Gegensatz zum Europarat hat die EG auf Grund ihrer finanziellen Mittel im Rahmen ihrer Regionalpolitik[4] die Möglichkeit, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gemeinden in

---

1) Vgl.: TRAVALGINI, a.a.O., S. 47; o.V., Sitzungen der Kommunalpolitischen Intergruppe des Europäischen Parlaments am 7.4.1981, in: Europa kommunal 1981. S. 53 f.

2) Hierzu: o.V., Empfehlung der Intergruppe betr. Großstädte und Ballungszentren in Europa, in: Europa kommunal 1982, S. 86 f.

3) Es ist schon vorgekommen, daß zu einer anberaumten Sitzung zwar die Gäste, aber kein MdEP erschien. Vgl. FIEDLER, 25 Jahre Europäische Gemeinschaft, in: DSt 1982, S. 381, 385; PHILIPPOVICH, Europäisches Parlament und Gemeinden, in: Europa kommunal 1985, S. 59.

4) Zu nennen ist hier der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (Feder).

den Grenzgebieten zu fördern[1].

Ein Vorstoß des Europäischen Parlaments in dieser Sache in den siebziger Jahren ist erfolglos geblieben:

Der Ausschuß für Regionalpolitik, Raumordnung und Verkehr unterbreitete dem Europäischen Parlament am 30.4. 1976 den Entwurf eines "Entschließungsantrags über die Regionalpolitik bezüglich der Regionen beiderseits der Binnengrenzen der Gemeinschaft"[2]. Dieser Antrag wies nicht nur auf die Probleme der Grenzregionen und der möglichen Inhalte grenzüberschreitender Zusammenarbeit hin, sondern schlug auch die Konstituierung sogenannter "Euroverbände" vor[3]. Der als Anlage zu dem vorbereiteten Entschließungsantrag genommene "Entwurf eines Vorschlages für eine Verordnung des Rates über die Bildung grenzüberschreitender Regionalverbände (Euroverbände)"[4] definierte die Euroverbände als "Europäische Regionalverbände" (Art. 1) zwischen mindestens zwei lokalen oder regionalen Gebietskörperschaften mit Selbstverwaltungsrecht aus mindestens zwei Mitgliedstaaten (Art. 2). Nach Art. 3 der vorgeschlagenen Verordnung sollte der Euroverband eine "juristische Person des Gemeinschaftsrechts" sein und "in jedem Mitgliedsstaat die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die juristischen Personen nach dessen Rechtsvorschriften zuerkannt ist", be-

---

1) Zur Rolle der Gemeinden in der Regionalpolitik der EG vgl. Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EG zum Thema: "Rolle und Einfluß der Kommunen und Regionalbehörden sowie der Organisationen mit sozialer und wirtschaftlicher Zielsetzung im Bereich der gemeinsamen Regionalpolitik" v. 25.10.1979, in: o.V., Rolle der Kommunen in der gemeinsamen Regionalpolitik, in: Nachrichtendienst RGRE 1980, S. 8-10; auch: WÄLDCHEN, Neue Ansätze in der EG-Regionalpolitik, in: Europa kommunal 1982, S. 107 ff.

2) Am 25.10.1976 in dem sogenannten "Gerlach-Bericht" veröffentlicht, Europäisches Parlament, EG-Doc. 355/76, S. 5 ff.

3) DERS., a.a.O., S. 8 ff.

4) DERS., a.a.O., S. 10 ff.

sitzen. Aufgabe des Euroverbandes sollte es sein, im Bereich der ihm angehörenden Körperschaften "ein Gebiet mit ausgegliederter wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Struktur zu schaffen" durch eigene Planungen, durch eigenverantwortliche Wahrnehmung ihm übertragener Verwaltungsangelegenheiten und durch die Schaffung von Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge (Art. 5, 6).

Obgleich das Europäische Parlament den Entscheidungsantrag auch annahm, lehnte die EG-Kommission, der Adressat des Entschließungsantrags, eine Übernahme des Antrags zur Weiterbehandlung ab, da dem Rat die Rechtsgrundlage für den Erlaß einer derartigen Verordnung fehle[1]. In der Tat stellt der allein in Betracht zu ziehende Art. 235 EWG-Vertrag[2] keine hinreichende Rechtsgrundlage dafür dar, daß der Rat der EG die Gemeinden durch eine diesbezügliche Verordnung zur Zusammenarbeit in Euroverbänden ermächtigen könnte. Wenn auch die Behebung struktureller und regionaler Unterschiede zu den Zielen der Gemeinschaft gehört[3], so wäre doch die Ermächtigung zur Bildung von Euroverbänden mit einer umfassenden - nicht nur auf wirtschaftliche Zwecke ausgerichteten - Aufgabenstellung und deren Eingriff in die interne Verwaltungsorganisation der Mitgliedstaaten eine Maßnahme, die über die Zielsetzung des EWG-Vertrages hinausgeht[4].

Wegen dieser Rechtslage und aus politischen Gesichtspunkten - grundsätzliche Abneigung der Mitgliedstaaten

---

1) Vgl. Europäisches Parlament, Sitzungsbericht 1976, Nr. 203, S. 174.

2) Diese Vorschrift wird auch im Entschließungsentwurf als Rechtsgrundlage herangezogen; vgl. Gerlach-Bericht, S. 11.

3) Vgl. nur Errichtung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung mit VO Nr. 724/75 v. 18.3.1975, ABl. EG Nr. L73 v. 21.3.1975.

4) Vgl. hierzu: OEHM, Rechtsprobleme, S. 131 ff.; HAMBÜCHEN, Potentielle Organisationsformen, S. 127 f.

gegen die Einschränkungen ihrer Souveränität - kann dieses Projekt des Europäischen Parlaments als gescheitert betrachtet werden.

c) Ständige technologische Konferenz der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in der Europäischen Gemeinschaft (STCELA)

Die Konferenz wurde 1978 nach Gesprächen zwischen der Generaldirektion Forschung und Technologieförderung der EG und nationalen kommunalen Spitzenverbänden aus den EG-Ländern - unter Mitwirkung der drei deutschen kommunalen Spitzenverbände - in Brüssel in der Rechtsform einer juristischen Person nach belgischem Recht gegründet. Aufgabe dieser Konferenz soll es sein, die Rationalisierung von Kommunalverwaltungen einschließlich ihrer Einrichtungen der Daseinsvorsorge durch den Austausch technischer Erkenntnisse und die Information über neue technische Möglichkeiten zu fördern. Im Rahmen der Ständigen Technologiekonferenz arbeiten "Koordinationsausschüsse" auf den folgenden Gebieten: Vergabeverfahren, Hausmüllbeseitigung, Giftmüllbeseitigung, Organisation von Fuhrpark- und Materialverwaltung, Energieeinsparung, Bedarfsermittlung für technologische Verbesserungen und Austausch von technischen Spezialisten unter den kommunalen Verwaltungen in der EG. Die Koordinationsausschüsse bestehen aus Fachleuten des jeweiligen Bereiches[1].

Die Konferenz befindet sich zur Zeit noch in der Aufbauphase. Ob sie die in sie gesetzten Erwartungen erfül-

---

1) Vgl. FIEDLER, 25 Jahre Europäische Gemeinschaft, in: DSt 1982, S. 381, 385; o.V., Sitzung des gemeinsamen Auslandsausschusses der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände v. 23./24.9.1982, in: Europa kommunal 1982, S. 132, 133; KULARTZ, Arbeit der Ständigen Technologiekonferenz, in: Europa kommunal 1983, S. 94 ff.

len wird, bleibt aber abzuwarten. Angesichts des weitgesteckten und anspruchsvollen Aufgabenbereiches scheinen jedoch Bedenken angebracht.

F. Sonstige Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden

Neben den schon behandelten Bereichen kommunaler Auslandsbeziehungen gibt es noch weitere Bereiche kommunaler Auslandskontakte, die teilweise nur am Rande von Bedeutung sind, teilweise auch nur sporadisch ohne organisatorischen oder institutionellen Rahmen erfolgen. Gleichwohl sollen auch diese Beziehungen nicht unerwähnt bleiben, weil sie die Vielfältigkeit der kommunalen Aktivitäten dokumentieren.

I. Der Beitrag der Gemeinden zur auswärtigen Kulturpolitik

Die Auswärtige Kulturpolitik ist ein wesentlicher Bestandteil der Außenpolitik. "Stellung und Ansehen der Bundesrepublik Deutschland in der Welt hängen nicht allein von ihrem politischen Gewicht und ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft ab, sondern ebenso von ihrer Legitimation als Kulturstaat"[1].

Die Gemeinden leisten einen erheblichen Beitrag zur auswärtigen Kulturpolitik. Sie begegnen sich meist - aber nicht nur - im Rahmen der Städtepartnerschaften in einer Vielfalt von Aktivitäten: Theatergastspielen, Darbietungen von Folkloregruppen, Musikveranstaltungen, Museumsausstellungen, Buch-, Film- und Fotoangeboten,

---

1) HAMM-BRÜCHER, Der Beitrag kommunaler Körperschaften zur auswärtigen Kulturpolitik, in: Der Landkreis 1978. S. 10.

Sportveranstaltungen, menschlichen Begegnungen auf Vereinsebene, Jugendaustausch und wechselseitigen Besuchsreisen[1]. Die Begegnungen außerhalb von Städtepartnerschaften erfolgen meist im Rahmen von sogenannten Ausländischen Wochen oder Auslandskulturtagen, von Kongressen, Sommer- oder Stadtteilfesten, Märkten, historischen Schauspielen u.ä.[2].

Besonders erwähnt werden sollte noch die Betreuung ausländischer Besucher bei Staatsbesuchen oder internationalen Kongressen und auch die soziale und kulturelle Betreuung ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien[3].

Die Bundesregierung begrüßt diese Initiativen ausdrücklich und gewährt Bundesmittel zur Förderung des Jugendaustauschs und kultureller Großprojekte wie Theater- und Orchestertournees[4]. Darüber hinaus erhalten die kommunalen Spitzenverbände jährlich einen namhaften Betrag zur Förderung kommunaler Kulturvorhaben zur Verfügung gestellt. Bei der Vergabe der Mittel arbeiten die kommunalen Spitzenverbände und das Auswärtige Amt zusammen[5].

II. Kommunale Entwicklungshilfe

Die deutschen Kommunen leisten einen nicht unerheblichen Beitrag zur Entwicklungshilfe, indem sie Ge-

---

1) Vgl.: Kulturausschüsse der kommunalen Spitzenverbände (Hrsg.), Der Beitrag der Städte, Gemeinden und Kreise zur kulturellen Außenpolitik, in: Der Landkreis 1978, S. 12 f.

2) DERS., a.a.O., S. 13 f.

3) Ebd.

4) HAMM-BRÜCHER, a.a.O., S. 10 unter Bezugnahme auf den Bericht der Enquete-Kommission Auswärtige Kulturpolitik, Bundestag Drucksache 7/4121 v. 7.10.1975, S. 41 f.

5) HAMM-BRÜCHER, a.a.O., S. 11.

meinden in der Dritten Welt Hilfestellung bei ihrer kommunalen Entwicklung anbieten.

Im Rahmen von Städtepartnerschaften[1], aber auch ohne den institutionellen Rahmen einer Partnerschaft, leisten die deutschen Gemeinden Hilfe durch technische Beratung z.B. in Planungsfragen, durch Entsendung kommunaler Fachkräfte, durch Aus- und Fortbildung von Kommunalbeamten, durch Überlassung von ausgesonderten Nutzfahrzeugen (z. B. Feuerwehrfahrzeugen), sonstige Materiallieferungen oder Sachspenden und finanzielle Zuschüsse[2].

Sowohl die betreffenden Landesregierungen als auch die Bundesregierung befürworten diese kommunale Entwicklungshilfe ausdrücklich[3]. Die Möglichkeiten, die kommunalen Entwicklungsprojekte mit staatlichen Mitteln zu unterstützen, sind allerdings begrenzt, da der Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit hierfür einen speziellen Titel nicht enthält[4].

Für die Zukunft ist eine verstärkte Zusammenarbeit der kommunalen Spitzenverbände mit der bundeseigenen deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ)

---

1) Z.Zt. gibt es knapp 30 Partnerschaften mit Gemeinden in Entwicklungsländern; vgl. Auflistung bei: FIEDLER, Patenschaften deutscher Städte und Gemeinden in Entwicklungsländern, in: DSt 1981, S. 826, 828. FIEDLER spricht bewußt von "Patenschaften", da es sich nicht um Städtepartnerschaften im klassischen Sinne handeln könne. Im Begriff der Patenschaft soll zum Ausdruck kommen, daß die Gemeinde des Entwicklungslandes im wesentlichen auf die Nehmerrolle beschränkt ist, während die deutsche Gemeinde Hilfe leistet.

2) FIEDLER, a.a.O., S. 826 mit Einzelbeispielen S. 827 f.; vgl. auch o.V., Kommunale Entwicklungshilfe, Stadt Rheda-Wiedenbrück - Gemeinde Aonda/Togo, in: Europa kommunal 1982, S. 147 f.

3) Vgl. FIEDLER, a.a.O., S. 829 f.; v. LENNEP, RGRE-Kommunalkongreß Stuttgart 1985, in: Europa kommunal 1985, S. 34, 37 f.

4) FIEDLER, a.a.O., S. 830 f.

geplant, um die kommunalen Hilfsprojekte und die staatliche Entwicklungshilfe besser abzustimmen[1].

III. Beziehungen bundesdeutscher Gemeinden in die DDR

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil über die Verfassungsmäßigkeit des Grundlagenvertrages[2] im Anschluß an eine frühere Entscheidung[3] festgestellt, daß die DDR nach dem Recht des Grundgesetzes nicht Ausland, sondern wie die Bundesrepublik Teil eines noch immer existierenden, wenn auch handlungsunfähigen, weil noch nicht reorganisierten, umfassenden Staates Gesamtdeutschland ist[4]. Die hierauf begründeten "besonderen Beziehungen" zwischen der Bundesrepublik und der DDR würden auch "besondere Beziehungen" zwischen Gemeinden der beiden deutschen Staaten bedingen.

Jedoch sind die nach dem Krieg noch bestehenden intensiven und gewachsenen Bindungen nach 1949 stark reduziert und mit den am 13. August 1961 eingeleiteten Grenzbefestigungen gänzlich unterbunden worden[5]. Auch der Grundlagenvertrag von 1972 und die Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa von 1975 konnten nicht zu einer Wiederbelebung interkommunaler Beziehungen führen. Versuche, im Rahmen

---

1) DERS., a.a.O., S. 829.

2) Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 21.12.1972, BGBl. II, 1973, S. 421.

3) BVerfGE 11, 150, 158.

4) BVerfGE 36, 1, 23.

5) Vgl. hierzu: KGSt-Bericht Nr. 17/1975, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 22 f.

des grenznahen Verkehrs informelle Kontakte zwischen Grenzgemeinden mit dem Ziel der gegenseitigen Information anzuknüpfen, sind von den Behörden der DDR abgelehnt worden[1].

An Vorbehalten der DDR scheiterten bisher auch die Versuche bundesdeutscher Gemeinden, mit Gemeinden in der DDR Städtepartnerschaften einzugehen[2].

Das Präsidium der Deutschen Sektion des RGRE unternahm 1984 eine Informationsreise in die DDR mit dem Ziel, kommunale Kontakte aufzubauen. Das Ergebnis dieser Reise war jedoch insgesamt enttäuschend[3].

Seitens der Bundesregierung bestehen keine Bedenken gegen deutsch-deutsche Städtepartnerschaften[4]. Unter Beteiligung des Bundesministers für innerdeutsche Beziehungen ist auf Anregung der Deutschen Sektion des RGRE Mitte 1983 im Bundesministerium des Innern eine Arbeitsgruppe gebildet worden, die Orientierungspunkte für Partnerschaften mit Gemeinden in der DDR und anderen osteuropäischen Staaten erarbeiten soll[5]. Irgendwelche Ar-

---

1) KGSt-Bericht Nr. 17/1975, S. 23.

2) W. NATTER, Städtepartnerschaften im Wandel, in: Der bayerische Bürgermeister (Heft Juli) 1978, S. 21, 22, bzgl. des Versuchs Erlangens, bürgerschaftliche Beziehungen mit Jena, Gera oder einer anderen vergleichbaren thüringischen Stadt aufzunehmen.
Allg. zu dieser Problematik: HENNIG, Kontaktaufnahme mit Gemeinden in der DDR, in: Europa kommunal 1984, S. 58 ff.; v. LENNEP, Deutsch-deutsche Kontakte zur Zeit unerwünscht?, in: Europa kommunal 1984, S. 60 f.; DERS., RGRE-Kommunalkongreß Stuttgart 1985, in: Europa kommunal 1985, S. 34, 36 f.; o.V., Seminar des Internationalen RGRE zu kommunalen Ost-West-Kontakten, in: Europa kommunal 1985, S. 75 ff.

3) v. LENNEP, Deutsch-deutsche Kontakte zur Zeit unerwünscht?, in: Europa kommunal 1984, S. 60 f.

4) HENNIG (Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen), a.a.O., S. 58.

5) DERS., a.a.O., S. 59.

beitsergebnisse sind bisher nicht bekannt geworden.

Zur Zeit besteht allerdings die begründete Hoffnung, daß auf Grund einer Vermittlung des saarländischen Ministerpräsidenten Oskar Lafontaine anläßlich seines DDR-Besuchs im November 1985 eine Städtepartnerschaft zwischen Eisenhüttenstadt (Bezirk Frankfurt a.d.Oder) und Saarlouis zustande kommt[1].

Sonstige interkommunale Kontakte sind nicht bekannt. Eine Mitgliedschaft von Städten aus der DDR in den internationalen kommunalen Spitzenverbänden RGRE, IBU und IGV entfällt schon aus politischen Gründen[2]. Der derzeit bestehende bescheidene Kulturaustausch zwischen der Bundesrepublik und der DDR ist nicht auf Grund kommunaler Initiativen zustande gekommen.

---

1) O.V., Deutscher Partner, in: Die Zeit v. 24.1.1986, S. 8.

2) Andererseits sind die DDR-Gemeinden vielfach Mitglied des "Weltbundes der Partnerstädte", welchen die bundesdeutschen Gemeinden aus politischen Gründen strikt meiden, vgl. KÖRNER, Europa und die Gemeinden, in: Nachrichtendienst RGRE 1980, S. 50, 53.

Kapitel 3: Die völkerrechtliche, verfassungsrechtliche und kollisionsrechtliche Problematik kommunaler Auslandsbeziehungen

A. Die Städtepartnerschaftsabschlüsse als rechtlich nicht bindende Vereinbarungen

Im Gegensatz zu den übrigen kommunalen Auslandsbeziehungen wirft die rechtliche Qualifikation der Städtepartnerschaften besondere Schwierigkeiten auf, die in der Eigenart dieser Partnerschaftsverhältnisse begründet sind.

Die Frage nach der rechtlichen Qualität der Partnerschaften betrifft zunächst die Frage nach deren Rechtsnatur. Handelt es sich um interkommunale Verträge oder außerrechtliche Abmachungen oder irgendwie geartete Vereinbarungen in einem Bereich zwischen Recht und Nicht-Recht?

Bis in die jüngere Zeit sind die Städtepartnerschaften nicht Gegenstand juristischer Abhandlungen gewesen. Dies mag teilweise daran gelegen haben, daß man sie für rechtlich unproblematisch hielt, teilweise daran, daß man sie ohne weiteres im außerrechtlichen Bereich ansiedelte. Erst die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen haben die möglichen rechtlichen Probleme solcher Partnerschaften deutlich werden lassen[1].

Sicher kann hier zunächst davon ausgegangen werden,

---

1) W. RUDOLF wies allerdings schon 1967 darauf hin, daß die Fragen, ob Partnerschaften mit ausländischen Gemeinden überhaupt rechtlich relevant seien und gegebenenfalls, welcher Rechtsordnung sie unterlägen, bei einer Intensivierung der Partnerschaften der rechtlichen Formulierung und Lösung bedürften. W. RUDOLF, Völkerrecht und deutsches Recht, S. 114 Fn. 30.

daß es sich nicht um "private nachbarliche Kontakte"[1] handelt. Die Zielsetzungen der Partnerschaften gehen über bloße bürgerschaftliche Kontakte hinaus und verleihen ihnen eine besondere politische Note, die sie im öffentlichen Bereich angesiedelt erscheinen läßt[2]. Entscheidend dürfte gegen die Annahme "privater" Kontakte sprechen, daß die Partnerschaften durch die kommunalen Handlungsträger in ihrer Eigenschaft als Amtsträger förmlich abgeschlossen werden und in kommunaler Trägerschaft verbleiben[3]. Sie können von Privatpersonen alleine nicht begründet oder aufrechterhalten werden und sind deshalb dem öffentlichrechtlichen Bereich zuzuordnen[4].

Ehe untersucht wird, welchen Rechtsordnungen die Partnerschaften unterliegen[5], soll die rechtliche Verbindlichkeit der Partnerschaftsabschlüsse geklärt werden.

Soweit sich die Literatur hierzu äußert, ist sie einhellig der Ansicht, daß es sich um außerrechtliche Vereinbarungen handelt[6]. Den Parteien fehle ein rechtlicher

---

1) So allerdings STEIN, Amtshilfe in auswärtigen Angelegenheiten, in: BaöRV 67 (1975), S. 36; ROJAHN, in: v. Münch, Komm. zum GG, Rdnr. 35 zu Art. 32 (1. Aufl.), in der 2. Aufl. in Rdnr. 35c offengelassen.

2) Dies meint wohl auch BLUMENWITZ, wenn er ROJAHN entgegenhält, ein privatrechtliches Geschäft liege hier nicht vor, da die Städte bzw. ihre Stadtoberhäupter hoheitlich gehandelt hätten. BLUMENWITZ, Deutsch-polnische Städtepartnerschaftsabkommen, S. 21.

3) GRUNERT, Langzeitwirkungen von Städtepartnerschaften, S. 133 f.

4) KONRAD, Verfassungsrechtliche Probleme von Städtepartnerschaften, in: Dittmann/Kilian (Hrsg.), Kompetenzprobleme der auswärtigen Gewalt, S. 138, 154.

5) Hierzu siehe unten S. 161 ff.

6) BLUMENWITZ, a.a.O., S. 22; GELSBERG, Partnerschaften zwischen polnischen und bundesdeutschen Städten, in: Osteuropa Recht (Heft 3) 1980, S. 184, 186; KONRAD, a.a.O., S. 166 f.; FASTENRATH, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, S. 46 f.

Bindungswille. Die Partnerschaften lebten aus dem politischen Willen, eine Grundlage für grenzüberschreitende menschliche Kontakte zu schaffen[1], die Abschlüsse steckten einen Rahmen ab, der für sich eine bloße Absichtserklärung, ein gemeinsames kommunalpolitisches Aktionsprogramm darstelle[2]. Dieser Ansicht liegt auch der Gedanke zugrunde, daß Verständigung und Freundschaft Ziele sind, die rechtlich nicht erzwungen werden können.

Eine überzeugende Begründung dafür, daß die Partnerschaftsabschlüsse keine rechtsvertraglichen Beziehungen begründen, kann nur darin gefunden werden, daß die Gemeinden hierbei keine Erklärungen mit Rechtsbindungswillen (Rechtsfolgewillen) abgeben wollten und abgegeben haben[3]. Sowohl nach den nationalen Rechtsordnungen[4]

---

1) KONRAD, a.a.O., S. 167.

2) BLUMENWITZ, a.a.O., S. 22.

3) Nicht überzeugend die Ansicht Konrads, der ausgehend von der - unrichtigen (vgl. unten S. 228 ff.) - These, den Gemeinden fehle eine gesamtstaatliche Ermächtigung zu öffentlichrechtlichem verbindlichem staatsgrenzenüberschreitendem Handeln, zu dem Schluß kommt, die Partnerschaften könnten stets nur als politische Beziehungen bestehen, und dementsprechend könne auch nur von einem politischen Bindungswillen der Partner gesprochen werden. Vgl. KONRAD, a.a.O., S. 168 f.

4) BARTHOLOMEYCZIK, Die subjektiven Merkmale der Willenserklärung, in: Festschrift für Ficker, S. 51, 57 ff.; SCHMIDT-SALZER, Subjektiver Wille und Willenserklärung, in: JR 1969, S. 281, 282 ff.; FLUME, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, Bd. 2: Das Rechtsgeschäft, § 2, 1-3; LARENZ, Allgemeiner Teil des BGB, § 18 I.

als auch nach dem Völkervertragsrecht[1] erfüllen nur die Willenserklärungen, die einen rechtlichen Erfolg anstreben, die Voraussetzungen eines Rechtsgeschäfts. Eine andere Sache ist die Frage des Nachweises der Existenz und des Inhalts einer Willenserklärung. Der hier zutage tretende Interessenwiderstreit, ob der (subjektive) Wille oder die Erklärung (der äußere Erklärungsgegenstand) maßgeblich ist, wird wie im Privatrecht auch im Völkerrecht unter den Begriffen "Willenstheorie" (subjektive Lehre) und "Vertrauenstheorie" (Erklärungstheorie, objektive Lehre) geführt[2]. Ohne diesen Theorien-

---

1) Vgl. KARL, Vertrag und spätere Praxis im Völkerrecht, ZaöRV 84 (1983), S. 269 ff.; BERBER, Lehrbuch des Völkerrechts, I. Band, § 64 I; VERDROSS/SIMMA, Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis, § 534; GUGGENHEIM/MAREK, Völkerrechtliche Verträge, in: Strupp/Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3, S. 528.
Soweit Art. 2 (1)a der Wiener Vertragsrechtskonvention den völkerrechtlichen Vertrag wie folgt definiert: "treaty means an international agreement concluded between states in written form and governed by international law, ..." (Text der WVK in: UN/A/Conf. 39/11/Add. 2, S. 287 ff.; Gesetz zu dem Wiener Übereinkommen vom 23.5.1969 über das Recht der Verträge vom 3.8.1985, BGBl. 1985 II, S. 926 ff.), umfaßt das Tatbestandsmerkmal "governed by international law" dieses subjektive Element: nur solche Abmachungen, die von den Parteien in der Absicht getroffen werden, dadurch Rechtsfolgen im Sinne des völkerrechtlichen Vertragsrechts zu erzeugen, sind völkerrechtliche Verträge. Hierzu ausführlich: ROTTER, Die Abgrenzung zwischen völkerrechtlichem Vertrag und außerrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachung, in: Festschrift für Verdross, S. 413, 428 ff., unter Bezugnahme auf die Entstehungsgeschichte; auch: DELBRÜCK, Die völkerrechtliche Bedeutung der Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Bernhardt/v.Münch/Rudolf (Hrsg.), Drittes deutsch-polnisches Juristen-Kolloquium, Bd. 1: KSZE-Schlußakte, S. 31, 37 ff.; SCHWEISFURTH, Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZE-Schlußakte, in: ZaöRV 36 (1976), S. 681, 684 ff.

2) Vgl. MÜLLER, Vertrauensschutz im Völkerrecht, BaöRV 56 (1971), S. 105 f., 135 f.; SCHMIDT-SALZER, a.a.O., S. 281 f. mit rechtsvergleichenden Betrachtungen.

streit aufzugreifen, wird hier davon ausgegangen, daß das Institut des Rechtsgeschäfts untrennbar verbunden ist mit der Vorstellung eines realen Willens. Die Willenserklärung ist ein Mittel der Selbstbestimmung des Erklärenden, sie "dient der Selbstgestaltung des Rechts durch die Normunterworfenen"[1]. Gerade die Völkerrechtsordnung als genossenschaftliche Rechtsordnung ist auf diese freiwillige Rechtserzeugung angewiesen. Auch dem Gedanken des Vertrauensschutzes basiert auf der Vorstellung, daß dem objektiv Erklärten erfahrungsgemäß ein entsprechender Wille des Erklärenden zugrunde liegt[2]. Diese Vorstellung schließt nicht aus, daß im konkreten Fall nicht der innere Wille des Erklärenden, sondern der äußere Tatbestand, die Erklärung, wie sie nach Treu und Glauben und gemäß den Gepflogenheiten des (inter)nationalen Verkehrs zu verstehen ist, entscheidet. In den nationalen Rechtsordnungen wie in der Völkerrechtsordnung wird gemäß dem Gedanken des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit auf die Verständnismöglichkeit der Adressaten abgestellt[3]. Der reale Parteiwille spielt jedoch als Auslegungsbehelf bei der Ermittlung der nor-

---

1) KARL, a.a.O., S. 270.

2) DERS., a.a.O., S. 269 f. unter Bezugnahme auf BYDLINSKI, Privatautonomie und objektiven Grundlagen des verpflichtenden Rechtsgeschäfts, S. 9: "... das Rechtsgeschäft ... als Ausdruck der Anerkennung der rechtlichen Selbstbestimmung des einzelnen ...".

3) Vgl. LARENZ, a.a.O., § 19 I; DAHM, Völkerrecht, Bd. III, S. 43; MÜLLER, a.a.O., S. 106 f.

malen Erklärungsbedeutung eine Rolle[1].

Ob die Städtepartnerschaftsabkommen vertragsförmige Vereinbarungen oder irgendwie geartete außerrechtliche Abmachungen darstellen, ist keine Frage der Auslegung, der Feststellung der Tragweite und des normativen Gehalts eines geschlossenen Vertrages[2], sondern stellt ein vor der Interpretation zu lösendes Subsumtionsproblem dar[3]. Es kommt darauf an, ob die Gemeinden bei Abschluß ihrer Partnerschaftsabkommen das Ziel verfolgen, rechtliche Verpflichtungen einzugehen oder Rechte zu erwerben, ob sie also ein neues Rechtsverhältnis schaffen wollen. Dabei kann nicht einfach unterstellt werden, die Beteiligten hätten die Absicht gehabt, etwas recht-

---

1) Das erkennt auch die WVK an, auch wenn die Auslegungsregeln der Art. 31 und 32 dem Vertragsrecht als authentischen Ausdruck des Parteiwillens unter Berücksichtigung des Vertragszweckes den Vorrang einräumen. Subjektive Interpretationsmittel haben jedoch in Art. 31 (3)b ("subsequent practice"), Art. 31(4) ("special meaning") und Art. 32 ("supplementary means of interpretation") Eingang gefunden. Im übrigen läßt auch die Regelung in Art. 48 (Anfechtung wegen Irrtums) erkennen, daß die WVK dem realen Willen der Parteien Geltung beimißt. Allgemein zu den Auslegungsregeln der WVK: MENZEL/IPSEN, Völkerrecht, S. 318 ff.; VERDROSS/SIMMA, Völkerrecht, S. 390 ff.; BERBER, Völkerrecht, Bd. 1, § 69 III.

2) BLUMENWITZ, Deutsch-polnische Städtepartnerschaftsabkommen, S. 22, verwendet allerdings im Wege des argumentum a maiore ad minus den von ihm angenommenen Auslegrundsgrundsatz der restriktiven Interpretation völkerrechtlicher Verträge auf die deutsch-polnischen Städtepartnerschaften an und kommt so zu dem Ergebnis, daß diese entweder als sogenannte "Nichtrechtsverträge", bei denen an die Stelle rechtlicher Bindungen das politische Gebundensein trete, oder als gemeinsame kommunalpolitische Aktionsprogramme zu interpretieren seien. Ob es überhaupt einen im Völkerrecht anerkannten Grundsatz der restriktiven Interpretation völkerrechtlicher Verträge gibt, soll hier nicht weiter verfolgt werden. Die WVK jedenfalls erwähnt ihn nicht. Vgl. allerdings MENZEL/IPSEN, a.a.O., S. 320; VERDROSS/SIMMA, a.a.O., § 780.

3) ROTTER, Abgrenzung zwischen völkerrechtlichem Vertrag und außerrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachung, S. 433.

lich Belangvolles zu tun und irgendeine Bindung einzugehen, wenn sie sich nicht ausdrücklich dahin geäußert haben, ihre Abrede solle unverbindlich sein[1]. Es muß vielmehr anhand aller in Betracht zu ziehenden Umstände des jeweiligen Einzelfalls eine Abklärung dahin erfolgen, welchen Geltungsanspruch die Beteiligten ihrer Partnerschaft beimessen. Grundlegend dürften hierbei die in den Partnerschaftsurkunden enthaltenen Formulierungen sein. Daneben spielen die Form des Abschlusses, die Art und Umstände seines Zustandekommens, Erklärungen der Beteiligten anläßlich der Unterzeichnung der Urkunde, die mit der Partnerschaft konkret verfolgten Zwecke, eventuell vorgesehene Kontrollmechanismen und auch die der Partnerschaft von den Beteiligten beigemessene Bedeutung (Autorität)[2] selbst eine Rolle.

Die Städtepartnerschaftsabschlüsse mit westlichen, insbesondere westeuropäischen Gemeinden lassen schon nach dem Inhalt der Partnerschaftsurkunden[3] den Schluß zu, daß die Partnergemeinden keine vertraglichen Bindungen eingehen wollen. Entsprechend dem mit der Partnerschaft verfolgten und in der Urkunde auch betonten Gedanken der Freundschaft, Brüderlichkeit und Versöhnung beabsichtigen die Beteiligten einen dauerhaften freundschaftlichen Kontakt. Soweit in den Partnerschaftserklärungen Verben wie "verpflichten" enthalten sind, wird damit erkennbar

---

1) So aber MÜNCH, Unverbindliche Abmachungen im zwischenstaatlichen Bereich, in: Festschrift für Andrassy, S. 214, 220, für den zwischenstaatlichen Bereich.

2) Die sachliche Autorität spielt eine besondere Bedeutung für rechtlich unverbindliche Beschlüsse Internationaler Organisationen. Vgl. hierzu: MIEHSLER, Zur Autorität von Beschlüssen internationaler Institutionen, in: SCHREUER, Autorität und internationale Ordnung, S. 35 ff.; TOMUSCHAT, Die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten, in: ZaöRV 36 (1976), S. 443, 480 ff.

3) Siehe hierzu oben S. 23.

ein politischer und moralischer Bindungswille angesprochen. Die Vereinbarung von Rechtspflichten und Ansprüchen würde als dem Gedanken der "Verschwisterung" nicht angemessen betrachtet. Entsprechend diesem Gedanken enthalten die Abschlüsse auch keine Sanktions- und Kontrollmechanismen. Die in den Abschlußurkunden angesprochenen "Verpflichtungen" zur Förderung der Partnerschaft leben allein aus dem persönlichen Engagement der Beteiligten. So sind einige Partnerschaftsbeziehungen sehr aktiv, während andere mangels Interesse völlig ruhen und irgendwann ohne ausdrückliche Aufhebung oder Kündigung als nicht mehr existent betrachtet werden[1].

Die Deutung der Städtepartnerschaften als rechtlich unverbindliche Vereinbarungen ist jedoch fraglich für einige Partnerschaften, die mit osteuropäischen Städten eingegangen sind. Die beispielhaft dargestellten Fälle, nämlich die "Rahmenvereinbarung zwischen der Stadt Poznań in der Volksrepublik Polen und der Landeshauptstadt Hannover in der Bundesrepublik Deutschland", der "Partnerschaftsvertrag zwischen den Städten Nantes-Tbilisi-Saarbrücken" und das "Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen den Städten Wuppertal und Kosice"[2] lassen schon den Gedanken an vertragliche Vereinbarungen aufkommen. Bereits die Verhandlungen zum Abschluß dieser Partnerschaften ähneln denen bei Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages. So wurden die Verhandlungen über den Abschluß einer "Rahmenvereinbarung" zwischen Göttingen und Toruń im Juli 1976 aufgenommen, im August desselben Jahres wurde ein erstes "Protokoll" in Göttingen unterzeichnet und im

---

1) Über die Akteure und ihre Beteiligung an deutsch-französischen Partnerschaften siehe GRUNERT, a.a.O., S. 171 ff.

2) Siehe oben S. 24 ff.

Juni 1977 eine "Zusatzerklärung" erarbeitet. Nachdem der Rat der Stadt Göttingen diese Zusatzerklärung im Juli 1978 verabschiedet hatte, wurde im Oktober desselben Jahres der endgültige Text der Rahmenvereinbarung "paraphiert" und im November schließlich nach dreitägigen Verhandlungen in Toruń unterzeichnet[1]. In der anläßlich der Unterzeichnung gehaltenen Ansprache führte der Oberbürgermeister der Stadt Göttingen aus, man habe "gemeinsam ein gutes Papier erarbeitet", während der Vorstand des Stadtrates von Toruń seine Erwartung zum Ausdruck brachte, daß die in den "Vertrag" gesetzten Erwartungen nicht enttäuscht werden[2].

Neben dem Ablauf und der Gestaltung der Verhandlungen zum Abschluß dieser Partnerschaften weist auch der Phänotypus der Abkommen mit umfangreicher Präambel, operativem Teil und Schlußklausel wie bei allen deutsch-polnischen Rahmenvereinbarungen und auch bei dem Abkommen zwischen Wuppertal und Kosice auf eine Gestaltung hin, wie sie bei völkerrechtlichen Verträgen üblich ist[3]. Jedoch sind diese dem Völkerrechtsverkehr wohl entlehnten Handlungsformen nur ein schwaches Indiz dafür, daß sich die Partnerstädte rechtlich binden wollten. Auch bei zwischenstaatlichen Abmachungen, die keine Verträge darstellen, gestalten sich die Verhandlungen häufig ausgesprochen langwierig und schwierig, und wird der Mangel an rechtlicher Verbindlichkeit durch ein Übermaß an Form und protokollarischem Aufwand ausgeglichen, um damit die mangelnde rechtliche Gebundenheit zu ersetzen[4]. Als Beispiel für den zwischenstaatlichen Bereich kann hier insbesondere die am 1. August 1975 verabschiedene Schluß-

---

1) Oberstadtdirektor der Stadt Göttingen (Hrsg.), Toruń-Göttingen, S. 3 ff.

2) DERS., a.a.O., S. 12 f.

3) Vgl. BLUMENWITZ, Deutsch-polnische Städtepartnerschaftsabkommen, S. 22.

4) DERS., a.a.O., S. 23.

akte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa angeführt werden. Allgemein wird unter Hinweis auf die mangelnde Rechtsetzungabsicht der Beteiligten eine vertragliche Bindung verneint, obwohl die Schlußakte ansonsten alle Elemente eines völkerrechtlichen Vertrages enthält[1]. Für die Qualifizierung der Städtepartnerschaftsabkommen als interkommunale Verträge kommt es entscheidend darauf an, ob der hierfür erforderliche Rechtsbindungswillen, die Absicht, Rechte und Pflichten zu erzeugen, in den Partnerschaftsabkommen und den mit ihnen verfolgten konkreten Zielen feststellbar ist. Die Verwendung der Begriffe "Partnerschaftsvertrag" (Saarbrücken-Tbilisi-Nantes), "Rahmenvereinbarung" (Göttingen-Toruń) und "Abkommen" (Wuppertal-Kosice) mag ein Indiz für eine vertragsförmige Bindung sein, jedoch deuten die Begriffe zunächst nur darauf hin, daß eine Vereinbarung getroffen worden ist. Eine Vereinbarung kann eine unverbindliche Abmachung oder ein rechtlich bindender Vertrag sein[2]. Im zwischenstaatlichen Bereich wird etwa der Begriff Abkommen (agreement) häufig auch für außerrechtliche Abmachungen verwandt[3]. Bei der Untersuchung der rechtlichen Bedeutung der Partnerschaftsabkommen muß deshalb in erster Linie festgestellt werden, welchen Geltungsanspruch sie sich nach ihren eigenen Formulierungen selbst beilegen. Hierbei ist eine Detailanalyse der einzelnen Regelungen erforderlich.

---

1) Vgl. SCHWEISFURTH, Die Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtliche Relevanz der KSZE-Schlußakte, S. 688 ff.; DELBRÜCK, Völkerrechtliche Bedeutung der Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, S. 37 ff.; RUSSELL, The Helsinki Declaration: Brobdingnag or Lilliput?, in: AJIL 70 (1976), S. 242, 246 ff.

2) WENGLER ist allerdings der Ansicht, daß ein als "Vertrag" bezeichnetes Dokument fast die unwiderlegbare Vermutung für den Rechtscharakter mit sich trage. Vgl. WENGLER, Rechtsvertrag, Konsensus und Absichtserklärung im Völkerrecht, in: JZ (1976), S. 193, 194.

3) Beispiel bei MÜNCH, Comments on the 1968 Draft Convention on the Law of Treaties - Non-binding Agreements, in: ZaöRV 29 (1969), S. 1,5 f.

Die Rahmenvereinbarung zwischen Toruń und Göttingen "gilt" gemäß § 9 für die Dauer von vier Jahren und "verlängert sich jeweils um weitere 4 Jahre, wenn sie von keiner der beiden Seiten sechs Monate vor ihrem Ablauf gekündigt wird". Sie ist in deutscher und polnischer Sprache "gleichermaßen verbindlich". Eine entsprechende Regelung enthält Art. 4 des Abkommens zwischen Wuppertal und Kosice. Zusätzlich ist dort vereinbart, daß das Abkommen "mit dem Tage der Unterzeichnung in Kraft" tritt. Dieser Regelung kann sicher entnommen werden, daß die Beteiligten in dem Bewußtsein gehandelt haben, etwas Belangvolles zu tun und irgendeine Bindung einzugehen. Jedenfalls haben sie nicht zu erkennen gegeben, ihre Vereinbarung solle unverbindlich sein. Eine nähere Betrachtung der Einzelbestimmungen in den Präambeln und den Artikeln bzw. Paragraphen, die die Inhalte und Gestaltung der Partnerschaft materiell regeln, zeigt jedoch, daß keine der Einzelbestimmungen einen sicheren Rückschluß auf eine intendierte vertragliche Geltungskraft der Partnerschaftsabschlüsse zuläßt. Auch da, wo die Gebiete der Zusammenarbeit sehr datailliert umschrieben werden, bleibt die Frage nach der Erfüllung der gemeinsam gesteckten Aufgaben nach Ort, Zeit und Umfang offen[1]. Alle Partnerschaftsvereinbarungen vermeiden offensichtlich Verben wie "verpflichten", "erfüllen" oder "müssen"[2]. Statt dessen wird die Wendung "beide Seiten werden ..." mit Verben wie "berücksichtigen" und "unterstützen", denen es eines präzisen rechtlichen Bedeutungsgehalts ermangelt, verbunden[3], oder es werden bloße

---

1) So insbesondere die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftabkommen. Vgl. Beispiel der Partnerschaft Hannover-Posen unten S. 25 ff.

2) Soweit einmal in dem Rahmenabkommen zwischen Posen und Hannover in § 4 Abs. 3 das Wort "verpflichten" verwendet wird, wird dies sofort durch die anschließende Wendung "im Rahmen ihrer Möglichkeiten" seiner möglichen Wirkung wieder beraubt.

3) Vgl. die §§ 1, 2, 3, 4 Satz 1, 5, 6 der Rahmenvereinbarung zwischen Hannover und Posen.

Sollformen verwandt[1]. In diesem Zusammenhang erhellend sind auch diejenigen Bestimmungen, die ausdrücklich klarstellen, daß das Abkommen nur eine Grundlage für die Zusammenarbeit schaffen soll und die konkret beabsichtigten Vorhaben jeweils für jeden Einzelfall oder in "Durchführungsprotokollen" oder "eingehenden Programmen" abgestimmt werden sollen[2]. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß Regelungen für den Fall von Auseinandersetzungen über die ordnungsgemäße Erfüllung, also Schiedsklauseln oder Sanktionsregelungen, fehlen. Auch hinsichtlich der Partnerschaften mit osteuropäischen Städten läßt sich soweit feststellen, daß die Partnerschaftsabkommen keine vertraglichen Beziehungen begründen sollen. Die beteiligten Gemeinden verstehen die Partnerschaftsabkommen nur als einen "Rahmen", der weiterer Ausfüllung bedarf. In diesem häufig ausdrücklich verwendeten Begriff haben sie ihre Absicht deutlich gemacht, die genauen Inhalte ihrer Zusammenarbeit nach Thematik, Ausgestaltung, Zeit- und Finanzplanung und Umfang späteren - rechtlichen und/oder außerrechtlichen - Abmachungen vorzubehalten.

Gleichwohl läßt sich nicht leugnen, daß die häufig erst nach mehrjährigen Verhandlungen zustande gekommenen Partnerschaftsabkommen für die Beteiligten eine hohe Autorität genießen. Gerade das in den deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen zum Ausdruck kommende Bewußtsein der Beteiligten, etwas Belangvolles zu tun und irgendeine Bindung einzugehen, gibt den Anlaß, der Frage nachzugehen, welcher Qualität denn die Verbindlichkeit dieser nichtvertraglichen Vereinbarung sein mag. Denn es

---

1) Vgl. "Partnerschaftsvertrag" Nantes-Tbilisi-Saarbrücken: "Die Beziehungen untereinander sollen ... auf allen Gebieten gefördert werden, insbesondere durch ...".

2) Vgl. Art. 2 (1), 3 des Abkommens zwischen Wuppertal und Kosice; § 7 der Rahmenvereinbarung zwischen Hannover und Posen.

wäre falsch, einen durch nichtvertragliche Abmachungen erzeugten Regelkomplex juristisch einfach zu negieren. Andererseits kann es aber auch nicht angehen, in einem juristischen Übereifer einen außerrechtlichen Normbereich - vielleicht sogar funktionswidrig - zu juridifizieren.

Die Völkerrechtslehre hat sich dem in der völkerrechtlichen Praxis nicht seltenen Problem außerrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachungen gestellt und hierfür Begriffe wie "außerrechtliche Abmachung"[1], "Nicht-Rechtsvertrag"[2], "gentlemen's agreement"[3], "non-binding agreements"[4], oder "de facto agreements"[5] verwandt. Als bedeutendes Beispiel ist die KSZE-Schlußakte mit ihrem ausdrücklichen "legal disclaimer" in der Literatur ausführlich behandelt worden[6]. Die völkerrechtliche

---

1) ROTTER, Die Abgrenzung zwischen völkerrechtlichem Vertrag und außerrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachung, S. 414.

2) BLUMENWITZ, Das deutsch-polnische Ausreiseprotokoll vom 9. Oktober 1975. Ein Beitrag zur Abgrenzung von vertraglichen und nichtvertraglichen Verpflichtungen in der neuen Staatenpraxis, in: Festschrift für v.d. Heydte, Bd.I, S. 47, 57 ff.

3) BERBER, Völkerrecht, Bd. 1, § 64 I; DAHM, Völkerrecht, Bd. III, S. 7.

4) MÜNCH, Comments on the 1968 Draft Convention on the Law of Treaties, S. 1 ff.; SCHACHTER, The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements, in: AJIL 1977, S. 296 ff.

5) ROESSLER, Law, De Facto Agreements and Declarations of Principle, in: GYIL 21 (1978), S. 27 ff.

6) Siehe oben S. 151 Fn. 1; vgl. auch SKUBISZEWSKI, Der Rechtscharakter der KSZE-Schlußakte, in: BERNHARDT/v.MÜNCH/RUDOLF (Hrsg.), Drittes deutsch-polnisches Juristen-Kolloquium, Bd. 1 KSZE-Schlußakte, S. 13 ff.; ROTFELD, Die Schulßakte der KSZE: Verbindlichkeitsgrundlagen und Verwirklichung, in: ebd., S. 51 ff.; RUDOLF, Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen gemäß der KSZE-Schlußakte, in: ebd., S. 97 ff.; BLUMENWITZ, Die völkerrechtlichen Aspekte der KSZE-Schlußakte, in: Die KSZE und die Menschenrechte (Studien zur Deutschlandfrage, Bd. 2), S. 53 ff.

Relevanz der KSZE-Schlußakte wird in der deklaratorischen Bekräftigung bestehender völkerrechtlicher Verträge und Völkerrechtsgrundsätze[1] gesehen. Mit der Wiederholung und der gemeinsamen Formulierung geltender Völkerrechtsprinzipien haben die Konferenzstaaten auch gemeinsame Grundsätze über die Auslegung dieser Prinzipien gefunden. Auf Grund des Verbotes des "venire contra factum proprium" dürften sie gehindert sein, zu gegebener Zeit eine abweichende Auslegung zum Nachteil eines anderen Konferenzstaates geltend zu machen[2]. Schließlich können Bestimmungen der Schlußakte in künftigen Verträgen in Völkervertragsrecht transformiert werden oder kraft staatlicher Praxis in Gewohnheitsrecht umschlagen[3]. Die Schlußakte selbst als außerrechtliche Abmachung begründet unmittelbar keine völkerrechtlichen Pflichten. Die Verletzung der mit Unterzeichnung der Schlußakte übernommenen Verpflichtungen stellt kein völkerrechtliches Delikt dar. Die außerrechtlichen Sollensnormen werden nur sanktioniert durch die Gewährung oder Vorenthaltung der durch die Vereinbarungen beabsichtigten Vorteile[4]. Die Bindungsstärke der Schlußakte wie anderer außerrechtlicher Abmachungen beurteilt sich nach ihrer politischen und moralischen Autorität. Das Maß dieser Autorität ist abhängig von vielen Faktoren: Bekanntheit der außerrechtlichen Vereinbarung, Verhältnis der Beteiligten zueinander, die "öffentliche Meinung", Art und Umstände des Zustandekommens der Vereinbarung, Bestätigung in späteren Vereinbarungen, Er-

---

1) SCHWEISFURTH, a.a.O., S. 715 ff.

2) DELBRÜCK, a.a.O., S. 48 f.; ROTFELD, a.a.O., S. 58; SCHWEISFURTH, a.a.O., S. 721 f.
Zur Frage der Anwendbarkeit des Estoppel-Prinzips: bejahend SCHWEISFURTH, a.a.O., S. 720 ff., kritisch DELBRÜCK, a.a.O., S. 49.

3) SCHWEISFURTH, a.a.O., S. 723; RUSSEL, a.a.O., S. 248.

4) SCHWEISFURTH, a.a.O., S. 711; DELBRÜCK, a.a.O., S. 44 ff.

klärungen oder Beschlüssen, Art der vorgesehenen Kontrollmechanismen und möglichen (politischen) Sanktionen[1]. Je höher diese Autorität ist, um so schwerer ist es für einen Beteiligten, von den in der außerrechtlichen Vereinbarung niedergelegten Regeln abzuweichen. Er trägt zumindest die "argumentative Beweislast", sich darüber zu erklären, inwieweit er es für gerechtfertigt hält, einmal in unter Umständen mehrjährigen Verhandlungen in allseitiger Zusammenarbeit formulierte und akzeptierte Lösungen nunmehr beiseite zu schieben[2]. Je höher diese politisch-moralische Autorität der außerrechtlichen Abmachung ist und je mehr die Abmachung die Interessen der Beteiligten angemessen berücksichtigt, desto größer wird auch der Wille der Beteiligten sein - politisch-praktische Vernunft unterstellt -, die Abmachung als die in der gegebenen politischen Situation beste Lösung einzuhalten, d.h. zu erfüllen.

Es zeigt sich also, daß die Bindungsstärke und auch der Geltungsgrund der außerrechtlichen Abmachungen in einem außerrechtlichen - oder vielleicht besser gesagt: vorrechtlichen - Bereich politisch-moralischer und sozialer Normen und Fakten angesiedelt ist. Es ist deshalb auch bedenklich, als Geltungsgrund und Maßstab zur Erfüllung außerrechtlicher Abmachungen den Grundsatz von Treu und Glauben heranzuziehen[3], da "die Postulie-

---

1) Vgl. dazu: MIEHSLER, Zur Autorität von Beschlüssen internationaler Institutionen, S. 54 ff.

2) Vgl. TOMUSCHAT, Die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten. Zur Gestaltungskraft von Deklarationen der UN-Generalversammlung, 480 f.

3) So allgemein für außerrechtliche zwischenstaatliche Abmachungen: VIRALLY, La deuxième décennie des Nations Unies pour le développement, in: Annuaire Français de Droit International (XVI) 1970, S. 18, 29; für die KSZE-Schlußakte: SCHWEISFURTH, a.a.O., S. 711.

rung von Befolgungspflichten aus dem dem juristischen Bereich zuzuordnenden Prinzip von Treu und Glauben die außerrechtliche zwischenstaatliche Abmachung in inadäquate Nähe juristischer Verbindlichkeit rücken würde"[1]. Es erscheint auch nicht als angemessen, die strenge Unterscheidung zwischen Rechtlichem und Nichtrechtlichem, zwischen vertraglichen und außerrechtlichen Vereinbarungen aufzugeben[2], auch wenn es einen Zwischenbereich geben mag, in dem eine eindeutige Antwort schwerfällt. Die Verwischung der scharfen Trennung zwischen Rechtlichem und Nichtrechtlichem könnte zu Konsequenzen führen, die die Partner außerrechtlicher Abmachungen gerade vermeiden wollten. Im übrigen sagt die Abgrenzung zwischen rechtlichem und außerrechtlichem Bereich nichts über die faktische Bindungsstärke einer Vereinbarung aus. Eine außerrechtliche Abmachung kann eine höhere Bindungsstärke besitzen als ein Vertrag.

In der Literatur sind die von der Völkerrechtslehre entwickelten Ansätze über die Qualität außerrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachungen auf die Städtepartnerschaften übertragen worden. Blumenwitz kommt zu dem Ergebnis, die deutsch-polnischen Städtepartnerschafts-

---

1) DELBRÜCK, a.a.O., S. 44. Soweit man wie VIRALLY und SCHWEISFURTH den Grundsatz von Treu und Glauben als eine moralische Grundnorm ansieht, mag man den Grundsatz von Treu und Glauben für anwendbar erachten. Jedoch ist zu berücksichtigen, daß die außerrechtlichen Abmachungen nicht nur eine moralische Dimension haben. Ihre Bindungskraft beziehen sie maßgeblich aus faktisch-politischen Umständen, die es den beteiligten Staaten als angeraten erscheinen lassen, die Vereinbarungen zu respektieren. Ähnlich WENGLER, Die Wirkungen nichtrechtlicher Verträge zwischen Staaten, in: Archiv des Völkerrechts Bd. 22 (1984), S. 306 f., 317 ff.

2) Zur Frage des Anwachsens von "weichem" Völkerrecht ("soft law") vgl. WENGLER, Rechtsvertrag, Konsensus und Absichtserklärung im Völkerrecht, in JZ 1976, S. 193, 197 f.

abschlüsse seien entweder als sogenannte "Nichtrechtsverträge", bei denen an die Stelle rechtlicher Bindungen das politische Gebundensein trete, oder als Absichtserklärung, "sog. 'soft law' (kalorienarmes Recht) im Sinne der internationalen Terminologie", zu interpretieren[1]. Gelberg ist der Ansicht, daß die Vereinbarungen zwischen deutschen und polnischen Städten "zwar eine hohe politische und moralische Bedeutung", jedoch keinen Rechtscharakter besitzen. Sie seien weder vor einem internationalen noch vor einem nationalen Gericht einklagbar. Es handele sich um "Gentlemen's Agreements", die in gewisser Hinsicht den Naturalobligationen des Zivilrechts ähnlich seien[2].

Der Vergleich mit Naturalobligationen, man spricht im Zivilrecht auch von unvollkommenen oder natürlichen Verbindlichkeiten, paßt hier nicht. Es handelt sich um ein spezielles Phänomen des Zivilrechts, das zudem noch sehr Verschiedenartiges unter einem Begriff zusammenfaßt[3]. Auch der Begriff des "gentlemen's agreement" ist nicht glücklich gewählt, weil diese Bezeichnung zu sehr auf personalisierte Beziehungen zwischen natürlichen Personen anspielt, nicht auf Beziehungen zwischen juristischen Personen. Im übrigen ist jedoch der Vergleich mit der Problematik der Grenzziehung zwischen völkerrechtlichem Vertrag und außerrechtlicher zwischen-

---

1) BLUMENWITZ, Deutsch-polnische Städtepartnerschaftsabkommen, S. 22; folgend: KONRAD, Verfassungsrechtliche Probleme von Städtepartnerschaften, S. 168 f., der auch den Begriff "non-binding agreements" aufgreift.

2) GELBERG, Partnerschaften zwischen polnischen und bundesdeutschen Städten, in: Osteuropa Recht (Heft 3) 1980, S. 184, 186.

3) Gemein ist den Naturalobligationen lediglich, daß das freiwillig Geleistete nicht nach § 812 BGB zurückverlangt werden kann. Im übrigen kann es sich um im Klagewege nicht durchsetzbare Forderungen (verjährte Forderungen) handeln, oder um Spiel, Wette oder Ehemäklerlohn.

staatlicher Abmachung und der dort gebrauchten Terminologie sehr hilfreich. Dabei mag dahinstehen, ob und inwieweit die Beziehungen zwischen Staaten und die Beziehungen zwischen Gemeinden rechtlich miteinander vergleichbar sind. Die Praxis des zwischenstaatlichen Verkehrs zeigt, daß die durch nichtvertragliche Abmachungen gesetzten außerrechtlichen Normen zwar anderer Qualität sind als vertragliche (rechtliche) Normen, daß ihre faktische Verbindlichkeit nach Maßgabe der politisch-moralischen Autorität des Abkommens aber der rechtlicher Abkommen vergleichbar sein kann[1].

Betrachtet man unter diesen Aspekten die von deutschen Gemeinden geschlossenen Städtepartnerschaften, so wird man zu dem Ergebnis kommen müssen, daß nicht alle Partnerschaften gleich zu bewerten sind. Die mit Gemeinden in westlichen Ländern geschlossenen Partnerschaften verstehen sich als vereinbarte Freundschaftsverhältnisse, die aus dem persönlichen Engagement der Beteiligten leben. Der Partnerschaftsabschluß selbst stellt eine gemeinsame feierliche Erklärung mit programmatischem Inhalt und nur geringer Bindungskraft dar. Schon die Verwendung des Begriffes "Nichtrechtsvertrag" würde eine Verbindlichkeit suggerieren, die tatsächlich nicht besteht. Die Rahmenvereinbarungen mit polnischen Städten dagegen sind anders zu beurteilen. Der Hergang der Verhandlungen zum Abschluß der Abkommen, die sowohl von den Gemeinden als auch interessierten staatlichen Institutionen mit diesen Partnerschaften verknüpften politischen Ziele und Hoffnungen, die öffentliche (publizistische) Beachtung, die ihnen zuteil geworden ist, und die von den beteiligten Gemeinden selbst in den Rahmenver-

---

1) Insofern ist der von SCHACHTER gewählte und von MÜNCH übernommene Begriff "nonbinding agreements" auch nicht sehr glücklich. Vgl. SCHACHTER, The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements, in: AJIL (71) 1977, S. 296 ff., und MÜNCH, Comments on the Draft Convention on the Law of Treaties. Non-binding Agreements, S. 1 ff.

einbarungen festgelegten Handlungszwänge - nämlich die Erarbeitung detaillierter Programme über die Zusammenarbeit - und vorgesehenen Sanktionsmechanismen - Befristung der Abkommen mit Verlängerungsmöglichkeit, Kündigungsfristen[1] - verschaffen diesen Rahmenvereinbarungen eine politisch-moralische Autorität, die die Verwendung des Begriffes "Nichtrechtsvertrag" als adäquat erscheinen läßt.

Für die weitere Behandlung der Städtepartnerschaften ergibt sich zusammenfassend der Befund, daß alle bisherigen Partnerschaftsabschlüsse keine Verträge sind. Mangels einer fehlenden Rechtsetzungsabsicht der Partner darf auch nicht der Versuch gemacht werden, diese Partnerschaftsverhältnisse funktionswidrig zu juridifizieren. Sie sind außerrechtliche Abmachungen politischen Charakters, politische Aktionsprogramme, deren Verletzung keine rechtlichen Sanktionen, sondern nach Maßgabe ihrer jeweiligen politisch-moralischen Autorität faktische, insbesondere politische Sanktionen wie die Vorenthaltung der durch die Partnerschaftsabschlüsse beabsichtigten Vorteile oder publizistische Verurteilung des "untreuen" Partners zur Folge hat. Damit sind diese Partnerschaften juristisch nicht bedeutungslos. Im Verhältnis der Partner zueinander können die Partnerschaftsabschlüsse bei der Auslegung späterer in Ausführung der vereinbarten Partnerschaft geschlossener Verträge rechtliche Bedeutung erlangen. Wesentlicher ist aber noch, daß diese kommunalen Auslandsbeziehungen sich auch dann am Maßstab des Verfassungsrechts messen lassen müssen, wenn sie nicht rechtlich verbindlich sind, sondern "nur" politisch wirken. Und je größer die politische Bedeutung der

---

1) So z.B. §§ 7, 9 der Rahmenvereinbarung zwischen Nürnberg und Kraków; ebenso Art. 3, 4 und 5 Abs. 2 des Abkommens zwischen Wuppertal und Kosice.

Städtepartnerschaften geworden ist, um so dringlicher ist die Klärung der Frage, ob die Gemeinden hier tatsächlich ein "Höchstmaß unbevormundeter Freiheit"[1] besitzen.

B. Die für die kommunalen Auslandsbeziehungen maßgebliche Rechtsordnung

Soweit die Gemeinden staatsgrenzenüberschreitend tätig werden, verlassen sie den Jurisdiktionsbereich und damit den Geltungsbereich der Rechtsordnung ihres Heimatstaates. Damit stellt sich die Frage, welcher Rechtsordnung die kommunalen Auslandsbeziehungen unterliegen.

I. Kommunale Auslandsbeziehungen auf der Grundlage des Völkerrechts

1. Problemstellung. Der Begriff des Völkerrechtssubjekts

Die grenzüberschreitenden Beziehungen könnten dem Völkerrecht unterstehen, soweit sie ihrem Regelungsgegenstand nach nicht eindeutig privatrechtlicher Natur - acta iure gestionis - sind. Die Grenzziehung zwischen privatrechtlichen und öffentlichrechtlichen Akten dürfte im Einzelfall nicht einfach zu ziehen sein. Jedoch kann diese Problematik hier noch dahinstehen, da die Gemeinden auch im hoheitlichen Bereich grundsätzlich nur dann am Völkerrechtsverkehr teilnehmen können, soweit ihnen eine Völkerrechtssubjektivität zukommt.

---

1) So TOMUSCHAT, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, in: VVDStRL 36 (1978), S. 7, 24.

Völkerrechtssubjekte sind diejenigen Personen, deren Verhalten unmittelbar von der Völkerrechtsordnung geregelt wird, mit anderen Worten, die Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten sind[1]. Die klassische Lehre des Völkerrechts vertrat bis zum Ende des ersten Weltkriegs nahezu einhellig die Auffassung, daß entsprechend dem Gedanken eines "ius gentium" nur souveräne Staaten sowie Gliedstaaten, Staatenbünde und Protektorate Völkerrechtssubjektivität besäßen, von einigen atypischen Sonderfällen abgesehen[2]. Die Vorstellung, daß allein Verbände mit Gebietshoheit - "selbstherrliche Gemeinschaften"[3] - ihrer Natur nach Mitglieder in der Völkerrechtsgemeinschaft sein könnten, verhinderte das Eindringen anderer Rechtssubjekte in die Völkerrechtsordnung. Die Völkerrechtsordnung sollte ihrer Funktion nach Ausgleichsordnung für diejenigen Machtgebilde sein, die sich von keiner höheren Autorität ableiten[4].

Die zunehmende Komplexität der Rechtsbeziehungen der Staaten untereinander sowie das Aufkommen der Internationalen Organisationen und die Einräumung von unmittelbaren Rechten an einzelne Individuen in zwischenstaatlichen Konventionen - insbesondere zum Schutze von Menschenrechten und Grundfreiheiten - hat in der modernen Völkerrechtslehre zu einer Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte geführt. Das neuere Völkerrecht hat die Notwendigkeit erkannt, bei der Zuerkennung völkerrechtlicher Rechtsfähigkeit den sozialen und politischen Ent-

---

1) Vgl. nur: SEIDL-HOHENVELDERN, Völkerrecht, Rdnr. 429; BERBER, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 1: Allgemeines Friedensrecht, § 13, S. 111 ff. m.w.N.; GRASSI, Die Rechtsstellung des Individuums im Völkerrecht, S. 83 ff.

2) Vgl. Überblick: MOSLER, Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, in: ZaöRV 22 (1962), S. 1, 7 ff.; GRASSI, a.a.O., S. 111.

3) ROSS, Lehrbuch des Völkerrechts, S. 25 f.

4) MOSLER, a.a.O., S. 18.

wicklungen in der Völkergemeinschaft zu begegnen, will es seiner Funktion im völkerrechtlichen Verkehr gerecht werden: "From its very idea, to maintain peace and justice in international relations, international law tends to apply to all situations which sociologically constitute relevant factors in international relations"[1]. So kennt das Völkerrecht heute keinen Numerus Clausus seiner möglichen Rechtssubjekte mehr[2]. Unterschieden wird gewöhnlich zwischen den ursprünglichen (unmittelbaren, allgemeinen, generellen, notwendigen, geborenen) Völkerrechtssubjekten und den abgeleiteten (mittelbaren, partiellen, zweitrangigen, gekorenen) Völkerrechtssubjekten[3].

Aber auch nach der neueren Völkerrechtslehre nehmen nur Staaten automatisch, d.h. ohne besondere rechtschaffende Akte, am völkerrechtlichen Verkehr teil. Nur die Staaten sind gebotene, notwendige Völkerrechtssubjekte[4], denn ohne

---

1) STEINBERGER, Constitutional Subdivisions of States or Unions and Their Capacity to Conclude Treaties, in: ZaöRV 27 (1967), S. 411, 418.

2) Ebd.; MOSLER, a.a.O., S. 17 f.

3) Vgl. MOSLER, a.a.O., S. 25 ff.; BERBER, Lehrbuch des Völkerrechts, § 13, S. 114; BERNHARDT, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat, S. 5, 10 f., 19 ff.; BLUMENWITZ, Der Schutz innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge, S. 145 f.

4) Eine Ausnahme bildet insofern der Heilige Stuhl. Vgl. MOSLER, a.a.O., S. 24; VERDROSS/SIMMA, Universelles Völkerrecht, S. 247 ff.
Die Ansicht, daß nur die Individuen direkte Subjekte des Völkerrechts seien, soll hier nicht weiterverfolgt werden. Ausgehend vom Begriff des Rechtssubjekts als eines Wesens mit Rechtswillen und -bewußtsein, kommt diese Ansicht zu dem Schluß, der Staat könne kein Rechtssubjekt sein, da er kein willensbegabtes Subjekt sei. Vgl. BAUMGARTEN, Souveränität und Völkerrecht, in: ZaöRV (Bd. II/1) 1931, S. 321; POLITIS, Le problem des limitations de la souveraineté, in: RdC 1925 I, S. 5, 6; DUGUIT, Traité de droit constitutionnel, Bd. I: La règle de droit, S. 198, 725 ff. Diese Ansicht ist abzulehnen, da sie verkennt, daß Rechtsnormen sich nicht nur an den Menschen, sondern auch an soziale Gemeinschaften, z.B. den Staat, richten können; vgl. GRASSI, a.a.O., S. 111.

sie bestände die Völkerrechtsordnung nicht. Nur sie können "die Gesamtheit der möglichen Rechte erwerben und Pflichten auf sich nehmen, ... die es innerhalb der (Völkerrechts-) Gemeinschaft gibt"[1]. Die Gemeinden als dem Staat eingegliederte Gebietskörperschaften können keine unbeschränkt rechtsfähigen Völkerrechtssubjekte aus eigenem Recht sein. Eine Befugnis der Gemeinden, am Völkerrechtsverkehr teilzunehmen, kann auch nicht allein der innerstaatlichen Rechtsordnung entnommen werden, da nicht die staatliche Rechtsordnung, auch nicht die Verfassung, über die Völkerrechtsfähigkeit innerstaatlicher Territorialkörperschaften entscheiden kann. Hierüber zu entscheiden, ist allein die Völkerrechtsordnung berufen[2]. Ob innerstaatliche Gebietskörperschaften Völkerrechtssubjekte sein können und wie ihre Völkerrechtssubjektivität zur Entstehung gelangen kann, ist auch heute noch nicht unstreitig. Der Meinungsstreit um diese Fragen ist regelmäßig im Zusammenhang mit der Völkerrechtssubjektivität von Gliedstaaten ausgetragen worden[3]. Die dort entwickelten Gedanken können aber ebenso auf andere in einen Staat eingegliederte Gebietskörperschaften Anwendung finden.

Die Frage, ob Gemeinden überhaupt Völkerrechtssubjekte sein können, verlangt eine Klärung der Anforderungen, die die Völkerrechtsordnung an die Rechtspersönlichkeit

---

1) BERBER, a.a.O., S. 114; MOSLER, a.a.O., S. 24 f.; BERNHARDT, a.a.O., S. 6 ff.

2) BERNHARDT, a.a.O., S. 19; MOSLER, a.a.O., S. 31.

3) Vgl. BERNHARDT, a.a.O., insbes. S. 18-24; BLUMENWITZ, a.a.O., S. 147-165; UIBOPUU, Die Völkerrechtssubjektivität der Unionsrepubliken der UdSSR, insbes. S. 6-21; DI MARZO, Component Units of Federal States and International Agreements, insbes. S. 16-25, 144-153.

ihrer Subjekte stellt[1]. Im Völkerrecht wird die Völkerrechtsfähigkeit (= Mitgliedschaft in der Völkerrechtsordnung) nach - wandelbaren - ungeschriebenen Grundsätzen des allgemeinen Völkerrechts bestimmt[2]. Die klassische Auffassung, wonach ausschließlich Staaten Völkerrechtssubjekte sein können, ist angesichts der Entwicklung der internationalen Beziehungen im zwischenstaatlichen Bereich der Auffassung gewichen, daß neben den Staaten auch nichtsouveräne Verbände[3] und unter bestimmten Umständen auch Individuen[4] Subjekte des Völkerrechts sein können. Auch innerstaatliche Gebietskörperschaften können Völkerrechtssubjekte sein[5], soweit sie über das

---

1) MOSLER, Völkerrechtsfähigkeit, in: Strupp/Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3, S. 665: "Jede Sonderrechtsordnung bestimmt den Kreis ihrer Subjekte nach ihrem Zweck und ihren Bedürfnissen. Sie knüpft diese Eigenschaft in erster Linie an die Träger an, zwischen denen sie die ihr zugrunde liegende Rechtsidee verwirklichen will."

2) Ebd.

3) Insbesondere: zwischenstaatliche Internationale Organisationen. Vgl. SEIDL-HOHENVELDERN, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, Rdnr. 303 ff.

4) Vgl. VERDROSS/SIMMA, a.a.O., §§ 424 ff.; BERBER, a.a.O., S. 169 ff.

5) Für Gliedstaaten siehe zusammenfassend Lit. oben S. 164 Fn. 3. Bzgl. nachgeordneter Gebietskörperschaften: STREBEL, Völkerrechtliche Komponenten innerstaatlicher Zuständigkeit, in: ZaöRV 33 (1973), S. 152, 164 f.; BERBER, a.a.O., S. 173; REICHEL, Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949, S. 88; BERNHARDT, a.a.O., S. 21; SEIDL-HOHENVELDERN, Völkerrecht, Rdnr. 168a, 169, 550; STEINBERGER, a.a.O., S. 418-420; KONRAD, Verfassungsrechtliche Probleme von Städtepartnerschaften, S. 159.

Maß an Selbständigkeit verfügen, das sie zur Eingehung und Einhaltung internationaler Vereinbarungen befähigt[1], ohne daß es darauf ankommt, ob sie Staatseigenschaften besitzen oder nicht. Die deutschen Kommunen besitzen als kommunale Selbstverwaltungskörperschaften die zur Eingehung und Erhaltung internationaler Vereinbarungen erforderliche Selbständigkeit. Aus diesem Gesichtspunkt bestehen keine Bedenken, den deutschen Gemeinden Völkerrechtssubjektivität zuzubilligen[2].

Gegen die Annahme einer Völkerrechtssubjektivität innerstaatlicher Gebietskörperschaften spricht auch nicht der Umstand, daß das Völkerrecht den Staat - auch den Bundesstaat - grundsätzlich als eine völkerrechtliche Einheit betrachtet, unabhängig von seiner inneren Struktur- und Kompetenzverteilung[3]. Der Staat ist völker-

---

1) MOSLER, Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, S. 33; BERNHARDT, a.a.O., S. 21.

2) So auch: REICHEL, a.a.O., S. 88; OEHM, Rechtsprobleme, S. 72; KONRAD, a.a.O., S. 159; wohl auch: BERNHARDT, a.a.O., S. 21; STREBEL, Völkerrechtliche Komponenten innerstaatlicher Zuständigkeit, in: ZaöRV 33 (1973), S. 152, 163 ff.; A.A. KLOEPFER/KOHLER, Kernkraftwerk und Staatsgrenze, S. 80, jedoch mit der wenig überzeugenden Begründung, den Gemeinden komme "in Ermangelung ihrer Qualität als souveräne Staaten keine eigene Völkerrechtssubjektivität zu".
Die erforderliche Selbständigkeit der Gemeinden als Voraussetzung für eine Völkerrechtssubjektivität stellt das Bundesverfassungsgericht in dem Kehler Hafen-Urteil (E 2, 347, 374) nicht in Frage. Soweit das Gericht dort ausgeführt hat, daß "Rechtssubjekte ..., die auf allen Gebieten dem Recht einer übergeordneten staatlichen Gemeinschaft unterworfen sind", keine "staatsähnlichen Rechtssubjekte des Völkerrechts" seien, ging es dem Gericht um die Auslegung des Begriffs "auswärtiger Staat" im Sinne des Art. 32 GG, nicht um eine allgemeine Bestimmung des Begriffs der Völkerrechtssubjektivität. Zu dieser Entscheidung ausführlich unten S. 206 f.

3) Vgl. MAGIERA, in: Menzel/Ipsen, Völkerrecht, S. 105; Berber, a.a.O., S. 144.

rechtlich nicht verpflichtet, stets nur als Einheit "Staat" aufzutreten. Es gibt im Völkerrecht keine Bestimmung, welche innerstaatlichen Körperschaften das Recht zur Teilnahme am völkerrechtlichen Verkehr im eigenen Namen unmöglich machen würde[1].

Problematisch und besonders umstritten ist die Frage, wie die innerstaatlichen Territorialkörperschaften zu Völkerrechtssubjekten qualifiziert werden können. Der Meinungsstreit ist repräsentativ im Zusammenhang mit der Diskussion über den Entwurf der International Law Commission (ILC) zur Konvention über das Recht völkerrechtlicher Verträge, und zwar betreffend Art. 5 Sec. 2 der Draft Articles on the Law of Treaties geführt worden[2]. Die Streichung des Art. 5 Sec. 2 des Konventionsentwurfes ist darauf zurückzuführen, daß über die Frage der Völkerrechtssubjektivität von Gliedstaaten eines Bundesstaates keine Einigung erzielt werden konnte[3].

Eine dort zunächst vertretene Auffassung, daß Gliedstaaten nur als Organe des Gesamtstaates völkerrechtliche Verträge abschließen könnten[4], ist bald der Überzeugung gewichen, daß auch Gliedstaaten selbst Völkerrechtsfähig-

---

1) Vgl. UIBOPUU, a.a.O., S. 12, 14.

2) Der Wortlaut dieses letztlich nicht in die WVK übernommenen Art. 5(2) lautete im letzten Entwurf: "States members of a federal Union may possess a capacity to conclude treaties if such capacity is admitted by the federal constitution and within the limits laid down". (Zitiert nach: STEINBERGER, a.a.O., S. 411).
Zu der Entwicklung der Diskussion vgl. ausführliche Darstellung bei: STEINBERGER, a.a.O., S. 411 ff.; UIBOPUU, a.a.O., S. 7 ff.; DI MARZO, a.a.O., S. 16 ff.

3) UIBOPUU, a.a.O., S. 18 f.

4) BRIERLY, Draft Convention in the Law of Treaties, in: YB ILC 1950 II, S. 222, 229; FITZMAURICE, Law of Treaties, in: YB ILC 1956 II, S. 104, 121; DERS., Law of Treaties, in: YB ILC 1958 II, S. 20, 32.

keit besitzen können[1]. Ihre Völkerrechtssubjektivität könnten die Gliedstaaten jedoch nicht bereits durch die Übertragung auswärtiger Befugnisse auf sie durch die (Bundes-)Verfassung erlangen, da hierüber das Völkerrecht selbst entscheide. Dabei könne das Völkerrecht die staatliche Verfassung zur Konkretisierung allerdings mitberücksichtigen[2]. Die weiteren Überlegungen gingen zum einen Teil dahin, Gliedstaaten ohne zusätzliche Bedingungen eine eigene völkerrechtliche Vertragsabschlußfähigkeit einzuräumen, wenn entsprechende Verfassungsbestimmungen vorliegen[3]. Dieser Ansicht lag wohl die Annahme eines allgemeinen Völkerrechtssatzes zugrunde, nach dem innerstaatliche Rechtsgemeinschaften Völkerrechtsfähigkeit besitzen, soweit sie durch die (bundes-)staatliche Verfassung mit auswärtigen Befugnissen ausgestattet

---

1) LAUTERPACHT, Law of Treaties, in: YB ILC 1953 II, S. 90, 138; WALDOCK, Law of Treaties, in: YB ILC 1962 II, S. 27, 32, 36.
Die Vorstellung einer bloßen Organfunktion widersprach offensichtlich der zwischenzeitlich geübten Praxis der Gliedstaaten, im zwischenstaatlichen Bereich Verträge im eigenen Namen abzuschließen. Vgl. BLUMENWITZ, Schutz innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften, S. 164.

2) RUDA, 810th Meeting of the Law Commission, in YB ILC 1965 I, S. 243, 247; TSURUOKO, ebd., S. 252; BRIGGS, ebd., S. 250; YASSEEN, ebd., S. 251; JIMENEZ DE ARECHAGA, ebd., S. 251.
Die Behauptung, es bestehe eine Vermutung für die völkerrechtliche Vertragsfähigkeit von Gliedstaaten, sofern sich aus der Verfassung des Bundesstaates nichts anderes ergebe (insbes. TUNKIN, 665th Meeting of the Law Commission, in YB ILC 1962 I, S. 237, 241; DERS., 809th Meeting of the Law Commission, in YB ILC 1965 I, S. 235, 241; DERS., 810th Meeting of the Law Commission, in: YB ILC 1965 I, S. 243, 245; DERS., 849th Meeting of the Law Commission, in: YB ILC 1966 I (Part 2), S. 335, 339) braucht hier nicht weiter verfolgt zu werden, da eine von den Befürwortern dieser These vermutete Souveränität der Gliedstaaten für untergeordnete Gliedkörperschaften wie Gemeinden nicht angenommen werden kann.

3) YASSEEN, 810th Meeting of the Law Commission, in: YB ILC 1965 I, S. 251; AGO, 779th Meeting of the Law Commission, in: YB ILC 1965 I, S. 23, 28.

worden sind[1]. Zum anderen Teil gingen die Überlegungen dahin, Gliedstaaten Völkerrechtssubjektivität zuzuerkennen, wenn außer entsprechenden Bestimmungen in den (bundes-)staatlichen Verfassungen die Mitwirkung anderer Völkerrechtssubjekte in der Form einer Anerkennung vorliegt[2]. Dieser Ansicht lag die Vorstellung zugrunde, die Staatengemeinschaft müsse die Gliedstaaten erst einmal als Mitglied akzeptieren, und zwar durch Anerkennung ihrer Völkerrechtssubjektivität selbst.

Zu den Diskussionen in der ILC über die Völkerrechtssubjektivität von Gliedstaaten läßt sich abschließend sicher sagen, daß keine Einigung darüber erzielt werden konnte, ob und welche weiteren Kriterien außer einer entsprechenden Regelung in der Verfassung des betreffenden (Bundes-)Staates vorliegen müssen[3]. Im Hinblick auf diese Diskussion und das Schicksal des Art. 5(2) des Konventionsentwurfes ist die These Blumenwitz', die Rechtsgrundlage abgeleiteter Völkerrechtssubjektivität innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften sei bei einer entsprechenden verfassungsrechtlichen Einräumung auswärtiger Befugnisse in einer allgemeinen Norm des Völkerrechts zu sehen, die auf die innerstaatliche Verfassung verweise, und den innerstaatlichen Rechtsgemeinschaften Völkerrechtssubjektivität verleihe, soweit diese sie zur Durchführung ihrer verfassungsrechtlich eingeräumten auswärtigen Befugnisse benö-

---

1) BLUMENWITZ ist der Ansicht, in Art. 5(2) des Konventionsentwurfes sei nur ein bereits bestehender Grundsatz des Völkerrechts wiederholt worden. Vgl. BLUMENWITZ, Schutz innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften, S. 156 ff. Dagegen UIBOPUU, a.a.O., S. 20.

2) BRIGGS, 779th Meeting of the Law Commission, in: YB ILC 1965 I, S. 23, 27 f.; JIMENEZ DE ARECHAGA, 810th Meeting of the Law Commission, in YB ILC 1965, S. 243, 246.

3) Die Regelung in Art. 5(2) wurde auf der 8. Plenarsitzung der II. Wiener Konferenz mit 66 zu 28 Stimmen bei 13 Enthaltungen abgelehnt (vgl. UIBOPUU, a.a.O., S. 17 mit näheren Ausführungen über die Gründe dieses Abstimmungsverhaltens).

tigen[1], nicht sehr überzeugend[2].

Es bleiben deshalb zwei Wege, innerstaatlichen Territorialkörperschaften Völkerrechtssubjektivität zu verschaffen: Aus dem Umstand, daß deren Völkerrechtsfähigkeit von den Staaten als den einzigen geborenen Völkerrechtssubjekten[3] durch die Übertragung von völkerrechtlichen Funktionen vermittelt - oder mit anderen Worten: abgeleitet - wird, ergibt sich, daß "die Übertragung völkerrechtlicher Funktionen auf innerstaatliche Rechtsgemeinschaften im Grunde nichts anderes darstellt als die Übertragung von staatlichen Befugnissen auf zwischenstaatliche Organisationen"[4]. Es ist deshalb möglich, daß durch einen allgemeinen völkerrechtlichen (Rahmen-) Vertrag zwischen Staaten innerstaatlichen Körperschaften bestimmte völkerrechtliche Funktionen übertragen werden[5], unabhängig davon, welche auswärtigen Befugnisse diesen innerstaatlichen Körperschaften jeweils durch die staatliche Verfassung eingeräumt werden.

Soweit ein Staat auf innerstaatliche Gliedverbände - regelmäßig durch entsprechende Bestimmungen in seiner Verfassung - auswärtige Befugnisse überträgt, erlangen diese hierdurch allein noch keine Völkerrechtssubjektivität, da kein Staat ohne besondere völkerrechtliche Legitimation befugt ist, den Kreis der Völkerrechtssubjekte einseitig zu erweitern. Der Grund hierfür liegt darin, daß anderenfalls ein Staat den Kreis der Völkerrechtssubjekte erweitern könnte, allein um eigene Zwecke zu verfolgen, ohne damit dem wesentlichen Zweck der Völkerrechtsordnung, dem Interessenausgleich zwischen den Staaten zu dienen, gerecht zu werden[6]. Zusätzlich erforder-

---

1) BLUMENWITZ, a.a.O., S. 146, 154 ff.

2) Vgl. auch UIBOPUU, a.a.O., S. 20.

3) Siehe oben S. 163 f.

4) BLUMENWITZ, a.a.O., S. 154.

5) DERS., a.a.O., S. 154, 160 f.; STEINBERGER, a.a.O., S. 418; BERNHARDT, a.a.O., S. 10. Siehe auch Ausführungen unten S. 179 ff.

6) MOSLER, a.a.O., S. 44; UIBOPUU, a.a.O., S. 28.

lich ist deshalb - sofern keine zwischenstaatlichen Vereinbarungen getroffen sind - ein einseitiger völkerrechtlicher Kreationsakt, durch den die innerstaatliche Gebietskörperschaft, die staatlicherseits mit auswärtigen Befugnissen ausgestattet worden ist, zum Völkerrechtssubjekt qualifiziert wird, nämlich die Anerkennung durch das Völkerrechtssubjekt, mit dem die innerstaatliche Körperschaft auswärtige Beziehungen aufnehmen will[1]. Diese konstitutive Anerkennung liegt in der (deklaratorischen) Anerkennung des Gesamtstaates mit seiner konkreten Verfassungsstruktur, die den innerstaatlichen Gebietskörperschaften einen auswärtigen Bereich zuweist[2]. Die Anerkennung einer innerstaatlichen Rechtsgemeinschaft ist nur mit Zustimmung des betreffenden Staates möglich[3], da anderenfalls eine unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten dieses Staates vorläge. Diese Zustimmung ist bereits in der verfassungsrechtlichen oder sonstigen Übertragung auswärtiger Befugnisse auf die innerstaatliche Gebietskörperschaft zu sehen[4]. Die Konstruktion, in der deklaratorischen Anerkennung eines Staates mit seiner konkreten Verfassungsstruktur zugleich eine konstitutive Anerkennung der von der Verfassung vorgenommenen Funktionsverteilung auf dem Gebiete auswärtiger Beziehungen zu sehen, mag konstruktiv als gekünstelt erscheinen[5], stellt jedoch neben der Möglichkeit eines

---

1) VERDROSS, Völkerrecht, S. 195; BERNHARDT, a.a.O., S. 20 f.; MOSLER, Die völkerrechtliche Wirkung bundesstaatlicher Verfassungen, in: Festschrift für Thoma, S. 129, 141, 163; KLEIN, Die mittelbare Haftung im Völkerrecht, S. 171; VERDROSS/SIMMA, a.a.O., S. 234; REICHEL, Auswärtige Gewalt, S. 88; UIBOPUU, a.a.O., S. 28, 271 ff.; KONRAD, a.a.O., S. 159.

2) BERNHARDT, a.a.O., S. 21. Ebenso: VERDROSS, ebd.; MOSLER, ebd.; REICHEL, ebd.

3) VERDROSS, ebd.

4) Die Ansicht BLUMENWITZ', die Anerkennung und Zustimmung bildeten eine formlose Vereinbarung, erscheint deshalb als zu weitgehend. BLUMENWITZ, a.a.O., S. 159.

5) So BLUMENWITZ, a.a.O., S. 160.

völkervertraglichen Kreationsaktes den derzeit dogmatisch einzig gesicherten Weg für eine Zuerkennung völkerrechtlicher Rechtsfähigkeit dar. Dabei ist nicht ausgeschlossen, daß angesichts der Entwicklung des zwischenstaatlichen Verkehrs eine zum Gewohnheitsrecht sich verdichtende Praxis völkerrechtlicher Regeln über die Völkerrechtssubjektivität nachgeordneter Gebietskörperschaften in der von Blumenwitz bereits angenommenen Art entstehen kann[1].

Im folgenden soll anhand der gefundenen völkerrechtlichen Grundsätze zur Völkerrechtssubjektivität innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften untersucht werden, ob und gegebenenfalls inwieweit die deutschen Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Auslandsbeziehungen auf völkerrechtlicher Ebene agieren (können).

2. Völkerrechtssubjektivität kraft verfassungsrechtlicher Ermächtigung

Es könnte sich aus dem Grundgesetz eine verfassungsrechtliche Ermächtigung deutscher Gemeinden zu eigenem Handeln im völkerrechtlichen Verkehr ergeben. Art. 32 Abs. 3 GG hat den Bundesländern als Gliedstaaten das Recht eingeräumt, im Bereich ihrer Gesetzgebung mit Zustimmung der Bundesregierung völkerrechtliche Verträge abzuschließen. Den Bundesländern ist damit auf bestimmten Sachgebieten eine selbständige auswärtige Betätigung erlaubt. Sie sind somit partielle Völkerrechtssubjekte[2].

---

1) So bereits MOSLER, Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, S. 44; STREBEL, Völkerrechtliche Komponenten innerstaatlicher Zuständigkeit, S. 164 f.

2) BVerfGE 2, 347, 374.

Für die Gemeinden fehlt es an einer entsprechenden ausdrücklichen Regelung im Grundgesetz über deren Kompetenz im völkerrechtlichen Bereich. Eine Auslegung des Art. 28 Abs. 2 GG dahin, daß das kommunale Selbstverwaltungsrecht auf dem Gebiet der örtlichen Angelegenheiten auch das Recht zur Aufnahme auswärtiger - völkerrechtlicher - Beziehungen beinhalte, verbietet sich schon aus der Funktion des Art. 32 GG. Die grundlegende verfassungsrechtliche Entscheidung darüber, wer Träger der auswärtigen Gewalt ist, wer also über die Außenbeziehungen des Staatswesens zu anderen Völkerrechtssubjekten auf völkerrechtlicher Ebene zu entscheiden hat, trifft Art. 32 GG[1]. Art. 32 Abs. 1 GG durchbricht den Grundsatz der Länderzuständigkeit in Art. 30 GG und weist dem Bund die Wahrnehmung aller auswärtigen Angelegenheiten zu, soweit nicht gemäß Art. 32 Abs. 3 GG die Länder in Materien der Landesgesetzgebung zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge zuständig sein sollen[2]. Die Gemeinden sind auch als den Ländern eingegliederten Gebietskörperschaften von dieser Regelung insoweit nicht erfaßt, als sie an der Ermächtigung ihrer Bundesländer zur Wahrnehmung auswärtiger Befugnisse nicht teilhaben[3]. Anderenfalls hätte es wegen der Bedeutung der Materie dazu einer

---

1) ROJAHN, in: v. Münch, GG, Rdnr. 2 zu Art. 32. Zum Begriff der "auswärtigen Gewalt" und der "auswärtigen Angelegenheiten" allgemein: ROJAHN, a.a.O., Rdnr. 1 ff.; MOSLER, BaöRV 29 (1954), S. 252 ff.; FASTENRATH, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, S. 68 ff., 81 ff.

2) Zur Abgrenzung der Vertragskompetenzen zwischen Bund und Ländern im Bereich der auswärtigen Gewalt gemäß Art. 32 Abs. 1 und 3 GG, siehe unten S. 398 ff.

3) Die Gemeinden sind als in die verfassungsmäßige Ordnung der Länder eingegliederte unterstaatliche Körperschaften von der Vorschrift des Art. 32 GG allerdings insoweit betroffen, als sie die verfassungsrechtliche Verteilung der auswärtigen Gewalt bei der Aufnahme ihrer kommunalen Auslandsbeziehungen beachten müssen. Vgl. hierzu unten S. 205 ff.

besonderen Hervorhebung bedurft[1].

Im Hinblick darauf, daß die Außenpolitik kein staatliches Monopol mehr ist, vielmehr der freiheitliche, offene Verfassungsstaat zu einer Dezentralisierung, einer "Auffächerung des Außenprofils"[2] des Staates geführt hat, an dem auch Verbände, Interessengruppen, Medien, Individuen und auch unterstaatliche öffentlich-rechtliche Körperschaften gestaltend mitwirken, könnte eine extensive Auslegung des Art. 32 Abs. 3 GG dahin, daß unterstaatliche öffentlich-rechtliche Körperschaften an der innerstaatlichen vertikalen Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt zu beteiligen sind, nahe liegen. Gegen eine extensive Auslegung spricht nicht, daß sie zu Unklarheiten gegenüber den am Völkerrechtsverkehr teilnehmenden Rechtssubjekten führen würde[3]. Denn maßgeblich ist auch für den völkerrechtlichen Bereich nicht die geschriebene, sondern die effektive Verfassung, die mit der geschriebenen nicht identisch zu sein braucht[4]. Jedoch findet eine extensive Auslegung da eine Grenze, wo sie - wie hier - von dem mit dieser Norm verfolgten Zweck (ratio legis), in der bundesstaatlichen Verfassung zu klären, in welchem Umfang Gesamtstaat und Gliedstaaten Träger der auswärtigen Gewalt sind, nicht mehr gedeckt ist.

Da das Völkerrecht maßgeblich auf die effektive, nicht die geschriebene Verfassung verweist, könnten sich Zu-

---

1) ROJAHN, in: v. Münch, GG, Rdnr. 35 zu Art. 32; MENZEL, Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik, in: VVDStRL 12 (1954), S. 179, 204; DERS., Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik in der Deutung des BVerfG, in: AöR 79 (1953/54), S. 326, 333 f.; BLUMENWITZ, Deutsch-polnische Städtepartnerschaftsabkommen, S. 18.

2) TOMUSCHAT, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, in: VVDStRL 36 (1978), S. 7, 23.

3) So aber: KONRAD, Verfassungsrechtliche Probleme von Städtepartnerschaften, S. 160.

4) MEYER-LINDENBERG, Organe des völkerrechtlichen Verkehrs, in: Strupp/Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 2, S. 668.

ständigkeiten der Gemeinden zur Teilnahme am völkerrechtlichen Verkehr auch aus Verfassungsgewohnheitsrecht ergeben. Gegen eine derartige Annahme bestehen aber unabhängig von der Klärung der Frage, ob im Organisationsbereich der Verfassung überhaupt die Ausbildung von Gewohnheitsrecht möglich ist[1], deshalb Bedenken, weil eine für eine Gewohnheitsrechtsbildung erforderliche gefestigte Rechtsüberzeugung auf der Grundlage einer langdauernden Übung hier nicht feststellbar ist[2]. Auf diese Tatbestandsmerkmale für die Annahme von Verfassungsgewohnheitsrecht zu verzichten, wäre deshalb verfehlt, weil das Gewohnheitsrecht "wegen seiner Verwurzelung im bereits Dagewesenen ... nicht Antrieb und Motor der Verfassungswandelung sein (kann), sondern allenfalls die in der Konfrontation mit dem Wechsel der Umstände gefundenen Lösungsmodelle nachträglich sanktionieren (kann)."[3].

Eine analoge Anwendung des Art. 32 Abs. 3 GG mit dem Ziel, den Gemeinden ein Recht auf Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bereich ihrer Gemeindehoheit einzuräumen, scheitert daran, daß diesbezüglich keine Regelungslücke ersichtlich ist. Ob eine solche Lücke besteht, ist vom Standpunkt der Regelung in Art. 32 GG her, der dieser Vorschrift zugrunde liegenden Regelungsabsicht, zu beurteilen. Eine in diesem Sinne "planwidrige Unvollständigkeit" der Verfassung müßte sich im Wege einer historischen und teleologischen Auslegung dieser Vorschrift erschließen[4]. Art. 32 GG enthält die grundlegende Entschei-

---

1) Hierzu ausführlich: TOMUSCHAT, Verfassungsgewohnheitsrecht?, S. 133 ff.

2) Im Ergebnis auch: KONRAD, a.a.O., S. 161.

3) TOMUSCHAT, a.a.O., S. 150.

4) Zur Ausfüllung von Gesetzeslücken im Wege der Analogie: LARENZ, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 354 ff.; CANARIS, Die Feststellung von Lücken im Gesetz, S. 15 ff.

dung über die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der auswärtigen Gewalt zwischen Bund und Ländern mit einer Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Bundes[1]. In dieser Kompetenzverteilung zwischen Bund und Bundesländern erschöpft sich der Zweck dieser Vorschrift, soweit sie unter dem Aspekt der Zuständigkeitsnorm betrachtet wird. Der Umstand, daß es durch die Zunahme der am politischen Außenleben des Staates Beteiligten zu einer faktischen Dezentralisierung der Außenpolitik gekommen ist, darf nicht dazu verleiten, die Frage nach der Verteilung der auswärtigen Gewalt dahin zu stellen, ob man die weiteren Akteure der Außenpolitik nicht auch an der auswärtigen Gewalt beteiligen sollte. Denn Art. 32 GG hat ein außenpolitisches Wirksamwerden nicht allein der auswärtigen Gewalt vorbehalten[2]. Es ist nicht der Sinn des Staatsorganisationsrechts, alle möglichen grenzüberschreitenden Beziehungen in ein System verfassungsrechtlich geregelter "auswärtiger Gewalt" einzuordnen. Die innerstaatliche Kompetenzordnung wird durch die bloße außenpolitische Erheblichkeit eines Sachverhaltes weder erweitert noch gar aufgelöst[3]. Gerade die Offenheit des Grundgesetzes zum Völkerrecht hin verlangt klare, dem Völkerrecht entsprechende Handlungs- und Verantwortungszonen. Die faktische Dezentralisierung der Außenpolitik sollte deshalb auch nicht de lege ferenda mit einer rechtlichen Aufsplitterung der auswärtigen Gewalt beantwortet werden[4].

Daß auch den Gemeinden nach dem Grundgesetz eine Zu-

---

1) Vgl. MAUNZ, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rdnr. 10, 16 zu Art. 32; ROJAHN, in: v. Münch, GG, Rdnr. 1, 4 zu Art. 32.

2) ROJAHN, in: v. Münch, GG, Rdnr 3b zu Art. 32.

3) TOMUSCHAT, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, S. 25 f.; FIEDLER, Auswärtige Gewalt und Verfassungsgewichtung, in: v. Münch (Hrsg.), Festschrift für H.J. Schlochauer, S. 57, 75 f.; ROJAHN, in: v. Münch, GG, Rdnr. 3b zu Art. 32.

4) FIEDLER, a.a.O., S. 76.

ständigkeit auf dem Gebiet der auswärtigen Beziehungen eingeräumt worden ist, ist bisher in der Literatur nicht behauptet worden. Soweit Reichel[1] und ihm folgend Doehring/Ress[2] die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Kehler Hafen-Urteil, auswärtige Staaten im Sinne des Art. 32 GG seien nur Staaten und staatsähnliche Rechtssubjekte des Völkerrechts[3], kritisieren, wollen sie damit zu Recht feststellen, daß auch öffentlichrechtliche Körperschaften anderer Art Völkerrechtssubjekte und damit "auswärtige Staaten" im Sinne des Art. 32 GG sein können[4], nicht aber behaupten, daß den deutschen Gemeinden bereits eine derartige Rechtsqualität zukommt. Auch die Ansicht Reichels, Art. 32 Abs. 3 GG sei auf die den Ländern eingegliederten öffentlichrechtlichen Körperschaften wie Gemeinden und Gemeindeverbände unmittelbar anzuwenden[5], darf nicht dahin mißverstanden werden, Reichel räume den Gemeinden auf Grund verfassungsrechtlicher Ermächtigung eine partikuläre Völkerrechtssubjektivität ein[6]. Reichel geht es in diesem Zusammenhang nur darum, darzulegen, daß seiner Ansicht nach eine Zustimmung der Bundesregierung gemäß Art. 32 Abs. 3 GG auch für solche Abkommen erforderlich sei, die Gemeinden auf Grund konkreter Ermächtigung durch die Bundesländer mit "auswärtigen Staaten" im Sinne des Art. 32 GG abschließen, weil das Grundgesetz dann, wenn es von "Ländern" spreche, diese nicht in einen Gegensatz zu den

---

1) REICHEL, Die auswärtige Gewalt, S. 88.

2) DOEHRING/RESS, Die parlamentarische Zustimmungsbedürftigkeit von Verträgen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR, in: Völkerrecht und Außenpolitik, Bd. 10, S. 26.

3) BVerfGE 2, 347, 374.

4) Hierzu unten S. 161 ff.

5) REICHEL, a.a.O., S. 155.

6) So aber: OEHM, Rechtsprobleme, S. 73; KONRAD, Verfassungsrechtliche Probleme von Städtepartnerschaften, S. 159 f.

eingegliederten öffentlichrechtlichen Körperschaften stellen wolle, sondern vielmehr sowohl die Länder wie ihre gesamte innere Gliederung erfasse[1]. Nur darum geht es auch Menzel, der Art. 32 Abs. 3 GG analog auf staatsgrenzenüberschreitende Verträge von Gebietskörperschaften unterhalb der Landesebene oder sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts anwenden will, weil anderenfalls die Gefahr bestünde, daß derartige Verträge dazu benutzt würden, um Regelungen durchzusetzen, die auf der Ebene der Bundesrepublik zu auswärtigen Staaten entweder wegen Nichtzustimmung der parlamentarischen Körperschaften oder aus einem sonstigen Grund nicht verwirklicht werden könnten[2]. Wenn Doehring/Ress die Frage stellen, ob staatsgrenzenüberschreitende Beziehungen von relativ selbständigen "Gliedern" - gemeint sind unterstaatliche Körperschaften - als "auswärtige Beziehungen" anzusehen seien, da der eigene Jurisdiktionsbereich hier logischerweise überschrittten würde[3], so geht es ihnen um die Abklärung des Begriffes "auswärtiger Staat" im Sinne des Art. 32 GG. Die weitere Frage, ob das diese Beziehungen unterstaatlicher Körperschaften "regelnde Recht als Staatsrecht oder als direkt bzw. analog anzuwendendes Völkerrecht zu qualifizieren ist", wird offengelassen[4]. Je-

---

1) REICHEL, a.a.O., S. 155; hierzu unten S.

2) MENZEL, VVDStRL 12 (1954), S. 204; DERS., AöR 79 (1953/54), S. 333 f.; so auch: BERNHARDT, BaöRV 32 (1957), S. 175 f.; Es geht also um die Frage, ob man die sich auf nicht-völkerrechtlicher Ebene abspielende Zusammenarbeit unterstaatlicher Körperschaften deren freier Entscheidung überlassen kann oder ob nicht im Interesse der Vorbeugung eines Mißbrauchs eine staatliche Aufsicht im Sinne eines Genehmigungsvorbehalts erforderlich ist, d.h. ob auch solche Auslandsbeziehungen nicht-völkerrechtlicher Art von der Kompetenzregelung des Art. 32 GG erfaßt werden. Hierzu später unten S. 221 ff.

3) DOEHRING/RESS, a.a.O., S. 27.

4) Ebd.

denfalls wird man nicht dahin argumentieren können, daß bestimmte den eigenen Jurisdiktionsbereich verlassende Beziehungen dem Völkerrecht unterliegen und somit die agierenden Subjekte Völkerrechtssubjekte sein müssen. Vielmehr muß stets a priori die Völkerrechtssubjektivität der Handelnden feststehen, ehe die Rechtsnatur der Beziehungen geklärt werden kann[1].

Im Ergebnis ist festzuhalten, daß das Grundgesetz den Gemeinden keine auswärtigen Befugnisse auf völkerrechtlicher Ebene einräumt, ihnen somit auch keine partielle Völkerrechtssubjektivität verliehen hat. Auch wenn den Gemeinden auf Grund ihres Rechts zur Selbstverwaltung generell die Befugnis zu staatsgrenzenüberschreitenden Beziehungen eingeräumt sein sollte[2], würde dies nicht genügen, da eine solche Befugnis nicht zugleich die Kompetenz beinhaltet, auf völkerrechtlicher Ebene zu agieren[3].

3. Völkerrechtssubjektivität kraft zwischenstaatlicher Vereinbarung

Die Gemeinden können außerhalb der Verfassung ermächtigt worden sein, auf der Ebene des Völkerrechts kommunale Auslandsbeziehungen aufzunehmen, denn auch durch einen zwischenstaatlichen Vertrag kann partielle

---

1) Anderenfalls könnten sich innerstaatliche Rechtsgemeinschaften durch unter Umständen unzulässige "auswärtige Beziehungen" selbst als Völkerrechtssubjekte gerieren.

2) Hierzu unten S. 228 ff.

3) Im Ergebnis ebenso: BEYERLIN, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit benachbarter Gemeinden und auswärtige Gewalt, in: Dittmann/Kilian (Hrsg.), Kompetenzprobleme der auswärtigen Gewalt, S. 109, 123 f.; FASTENRATH, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, S. 188 ff.; KLOEPFER/KOHLER, Kernkraftwerk und Staatsgrenze, S. 80 f.; ZULEEG, in: Wassermann (Hrsg.), Alternativkomm. zum GG, Rdnr. 41 zu Art. 32.

Völkerrechtssubjektivität begründet werden. So wie durch eine koordinationsrechtliche zwischenstaatliche Vereinbarung Internationale Organisationen mit eigener partieller Völkerrechtssubjektivität gegründet werden können[1], können auf diese Weise auch innerstaatliche Rechtsgemeinschaften in den Kreis der Völkerrechtssubjekte aufgenommen werden[2]. So könnte den Gemeinden durch einen zwischenstaatlichen Dachvertrag (Rahmenvertrag) das Recht eingeräumt werden, auf völkerrechtlicher Ebene miteinander zu verkehren und auch im eigenen Namen Verträge abzuschließen oder auszuführen[3], indem ihnen bestimmte Regelungsgegenstände zur Erledigung übertragen und ihnen der Abschluß von Ausführungsabkommen als Repräsentanten der Vertragspartner oder im eigenen Namen und in eigener Verantwortung gestattet wird[4].

Der Staatsvertrag zwischen Rheinland-Pfalz und dem Großherzogtum Luxemburg vom 17.10.1975[5] gestattet den Gemeinden, sich zur gemeinsamen Erfüllung wasserwirtschaftlicher Aufgaben zu Verbänden zusammenzuschließen, öffentlichrechtliche Vereinbarungen zu treffen und kommunale Arbeitsgemeinschaften zu bilden. In diesem Staatsvertrag könnten sich die beiden Vertragsparteien dahin geeinigt haben, ihren Gemeinden im Verhältnis zueinander völkerrechtliche Vertragsfähigkeit einzuräumen. Ausdrücklich

---

1) Grundlegend: MOSLER, ZaöRV 22 (1962), S. 18 ff.

2) BLUMENWITZ, Der Schutz innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften, S. 154.

3) Ausdrücklich: BOTHE, Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung, in: AöR 102 (1977), S. 68, 74; BLUMENWITZ, Deutsch-polnische Städtepartnerschaften, S. 19.

4) Vgl. auch ROJAHN, in: v. Münch, GG. Rdnr. 35 zu Art. 32; STREBEL, Völkerrechtliche Komponenten innerstaatlicher Zuständigkeit, in: ZaöRV 33 (1973), S. 152, 163 f. (bes. Fußnote 11).

5) Siehe oben S. 57 ff.

ist dies nicht geschehen. Jedenfalls muß ein Vertrag zwischen Gemeinden, der auf der Grundlage eines zwischenstaatlichen - völkerrechtlichen - Dachvertrages abgeschlossen wird, nicht notwendig wiederum völkerrechtlicher Natur sein[1]. Entscheidend ist, ob durch den zwischenstaatlichen Vertrag völkerrechtliche Rechte und Pflichten auf die Gemeinden übertragen werden[2]. Allein die Möglichkeit eines Vertragsabschlusses über die Staatsgrenzen hinweg bedeutet für die Gemeinden noch nicht die Innehabung völkerrechtlicher Rechte. Es ist kein Wesensmerkmal völkerrechtlicher Rechtssubjekte, über Staatsgrenzen hinweg wirksame Verträge abschließen zu können. Selbst wenn der Abschluß eines zwischenstaatlichen Rahmenvertrags den Gemeinden erst die Möglichkeit eines Vertragsabschlusses mit ausländischen Gemeinden eröffnen sollte, wäre ein solcher Rahmenvertrag aus verfassungsrechtlichen, nicht aus völkerrechtlichen Gründen erforderlich. Das Völkerrecht enthält keine allgemeine Regel, welche es den Staaten verbieten würde, ihren eingegliederten Rechtsgemeinschaften ohne besondere Gestattung grenzüberschreitende Kontakte zu ermöglichen[3].

Ob der Staatsvertrag zwischen Rheinland-Pfalz und Luxemburg völkerrechtliche Rechte oder Pflichten für die Gemeinden begründet hat, ist durch Auslegung dieses Vertrages selbst zu ermitteln, ob nämlich die Gemeinden nach dem Willen der Vertragsparteien eine völkerrechtliche Rechtsstellung erhalten sollen[4]. Nach dem Willen der Vertragsparteien soll es Ziel dieses Vertrages sein, den Gemeinden die Durchführung wasserwirtschaftlicher Aufgaben in grenzüber-

---

1) Vgl. LEUBE, Völkerrechtliche Rahmenverträge mit privatrechtlichen Ausfüllungsgeschäften, S. 8 f.; BEYERLIN, a.a.O., S. 124; BOTHE, AöR 102 (1977), S. 74, offengelassen.

2) Vgl. SEIDL-HOHENVELDERN, Völkerrecht, Rdnr. 432.

3) BOTHE, AöR 102 (1977), S. 72.

4) Vgl. LEUBE, a.a.O., S. 197 f.

schreitender Kooperation in der diesen Aufgaben angemessenen Form, nämlich auf öffentlichrechtlicher Ebene zu ermöglichen[1]. Die Erledigung der wasserwirtschaftlichen Aufgaben, für die die Gemeinden im innerstaatlichen Bereich bereits zuständig sind, erhält durch die Grenzüberschreitung zwar eine neue Dimension, diese muß jedoch nicht notwendigerweise völkerrechtlicher Natur sein. Auch soweit die Gemeinden in Ausführung dieses Staatsvertrages tätig werden, werden sie damit nicht ohne weiteres auf dem Boden des Völkerrechts tätig. Eine Übertragung völkerrechtlicher Befugnisse könnte nur dann angenommen werden, wenn die vertragschließenden Staaten zur Erreichung eines gemeinsamen Zweckes ihnen zustehende vertragliche Befugnisse auf die bisher jedenfalls noch nicht völkerrechtsfähigen Gemeinden übertragen hätten[2]. Ziel dieses Staatsvertrages ist es jedoch nicht, den Gemeinden Aufgaben der vertragsschließenden Staaten zu delegieren, sondern es kooperationswilligen Gemeinden zu ermöglichen, bestimmte diese Gemeinden betreffende Aufgaben gemeinsam und grenzüberschreitend zu erledigen. Diese Funktion soll der Staatsvertrag dadurch erfüllen, daß er den kooperierenden Gemeinden eine einheitliche Rechtsgrundlage bietet und den jeweiligen nationalen Verwaltungsbehörden und Gerichten entsprechende Rechtsanwendungsbefehle erteilt[3]. Die auf der Grundlage des rheinland-pfälzisch-luxemburgischen Staatsvertrages bestehenden kommunalen Kooperationen bewegen sich damit nicht auf der Ebene des Völkerrechts.

---

1) Ob der Vertrag dieses Ziel erreichen kann. vgl. unten S. 411 ff.

2) Vgl. BLUMENWITZ, Der Schutz innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften, S. 154; STREBEL, Völkerrechtliche Komponenten innerstaatlicher Zuständigkeit, in: ZaöRV 33 (1973), S. 152, 164 Fn. 11.

3) Zu den internationalrechtlichen Problemen der grenzüberschreitenden Kooperation siehe unten S. 319 ff.

Andere zwischenstaatliche Dachverträge, die den deutschen Gemeinden einen partiellen völkerrechtlichen Status verleihen würden, sind nicht ersichtlich. Auch der deutsch-niederländische Grenzvertrag vom 8.4.1960[1] räumt den Gemeinden nicht das Recht ein, auf völkerrechtlicher Ebene miteinander zu verkehren. Auch wenn sich die Vertragstaaten in § 58 I des Grenzvertrages verpflichtet haben, "bei der Wahrnehmung ihrer wasserwirtschaftlichen Aufgaben die Interessen des Nachbarstaates an den Grenzgewässern gebührend zu berücksichtigen" und in § 58 II näher bezeichnete Maßnahmen zu ergreifen, werden die Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbände bei Abschluß von Verträgen über die Unterhaltung von Grenzgewässern auf ihren eigenen Entschluß hin in ihrem eigenen Aufgabenbereich als untere Wasserbehörde tätig. Soweit Art. 59 I des Grenzvertrages hierzu eine Genehmigung der Regierungen vorsieht, soll nur sichergestellt werden, daß die Gemeinden keine Verträge schließen, die sich mit den Regelungen des Grenzvertrages betreffend den Gewässerschutz nicht in Einklang befinden.

Das europäische Rahmenübereinkommen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften[2] beschränkt sich seinem Inhalt nach bereits darauf, die Vertragstaaten zu verpflichten, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften "zu erleichtern und zu fördern" (Art. 1).

---

1) Siehe oben S. 63 Fn. 2.

2) Siehe oben S. 122 ff.

4. Völkerrechtssubjektivität kraft staatlicher Ermächtigung oder kraft völkerrechtlicher Anerkennung

Ob die Gemeinden auch außerhalb einer verfassungsrechtlichen Zuweisung auswärtiger Befugnisse und ohne einen zwischenstaatlichen Dachvertrag durch eine sonstige konkrete staatliche Ermächtigung oder durch einseitige - konstitutive - völkerrechtliche Anerkennung[1] zu einer völkerrechtlichen Zusammenarbeit befähigt werden können, ist fraglich. Es ist davon auszugehen, daß nur auf zweierlei Weise abgeleitete Völkerrechtssubjekte entstehen können, nämlich zum einen durch Völkervertragsrecht und zum anderen durch eine völkerrechtliche Anerkennung eines Staates mit seiner konkreten Verfassungsstruktur, die den innerstaatlichen Rechtsgemeinschaften Völkerrechtsfähigkeit verleiht, soweit diese sie zur Durchführung ihrer verfassungsrechtlich eingeräumten auswärtigen Befugnisse benötigen[2].

Aber auch wenn man davon ausginge, daß auch auf sonstige Weise weitere Völkerrechtssubjekte geschaffen werden können, etwa durch einseitige staatliche Ermächtigung oder völkerrechtliche Anerkennung, sind dahingehende Gründungsakte nicht ersichtlich. Die Befürwortung der Städtepartnerschaften durch die Bundesregierung[3] etwa kann

---

1) Für die Möglichkeit einer einseitigen völkerrechtlichen Anerkennung: VERDROSS, Völkerrecht, S. 134 f.; dagegen mit überzeugender Begründung: BLUMENWITZ, Der Schutz innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften, S. 158 f.

2) Siehe oben S. 170 ff.

3) Z.B. Grußwort des Bundeskanzlers H. SCHMIDT zur 1000. deutsch-französischen Städtepartnerschaft, in: Europa kommunal 1981, S. 128; Staatsminister im Auswärtigen Amt HAMM-BRÜCHER zu den Städtepartnerschaften zwischen deutschen und polnischen Städten vor dem Dt. Bundestag, 8. Wahlperiode, 164. Sitzung, 28.6.1979, Sten. Prot. S. 13151.

nicht als eine Ermächtigung der Gemeinden, auf der Ebene des Völkerrechts Partnerschaftsabkommen zu schließen, gewertet werden. Insoweit würde der Grundsatz der Rechtsklarheit bereits eine ausdrückliche Regelung verlangen[1]. Die deutschen Gemeinden sind bisher auch weder durch ihre ausländischen Partnergemeinden noch durch deren Staaten oder sonstige Völkerrechtssubjekte als partielle Völkerrechtssubjekte anerkannt worden.

5. Der Gedanke der "lokalen Repräsentanz" des Staates

Auf der Grundlage der bisherigen Ausführungen ergibt sich, daß die Gemeinden aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, auf der Ebene des Völkerrechts zu agieren. Nur die Staaten als geborene Völkerrechtssubjekte sind befähigt, andere Völkerrechtssubjekte zu schaffen[2]. Der Rechtsgrund hierfür liegt darin, daß die Staaten diejenigen Sozialverbände sind, um deretwillen die Völkerrechtsordnung besteht[3].

Die Gemeinden könnten jedoch auch, ohne Völkerrechtssubjektivität zu besitzen, auf andere Weise befähigt werden, kommunale Auslandsbeziehungen auf völkerrechtlicher Ebene aufzunehmen.

Soweit die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gemeinden in Partnerschaften und in den Grenzgebieten von staatlicher Seite als ein wichtiger Beitrag zur Völkerverständigung befürwortet und gefördert und als ein Beitrag zur auswärtigen Politik im weiteren Sinne betrachtet

---

1) Vgl. BLUMENWITZ, Deutsch-polnische Städtepartnerschaften, S. 18.

2) MOSLER, ZaöRV 22 (1962), S. 31; BERBER, Völkerrecht, S. 113.

3) Ebd.

wird[1], könnte angenommen werden, daß die Gemeinden möglicherweise als "lokale Repräsentanten" ihres Gesamtstaates auftreten, in seinem Namen tätig werden[2].

Dieser Gedanke entspricht der vor allem in Frankreich vertretenen Ansicht, daß innerstaatliche Verbände hoheitliche Auslandsbeziehungen nicht aus eigener Zuständigkeit, sondern nur als lokale Repräsentanten ihres Staates aufnehmen können. Sie stützt sich auf das Prinzip der Einheit des Staates im Völkerrecht, wonach ein Staat im Völkerrechtsverkehr ohne Rücksicht auf seine innere Verfassung als Einheit zu betrachten ist[3]. Aus dem Prinzip der Einheit des Staates kann jedoch nichts für die Rechtsnatur der kommunalen Auslandsbeziehungen hergeleitet werden, da dessen Anwendungsbereich auf den Völkerrechtsverkehr selbst beschränkt ist[4]. Ob die kommunalen Auslandsbeziehungen überhaupt dem Völkerrecht unterliegen, ist aber noch offen und kann nicht unterstellt werden.

Der Gedanke der lokalen Repräsentanz des Gesamtstaates bedarf jedoch der begrifflichen Klärung, da er verschiedene rechtliche Konstruktionen meinen kann. Zu denken wäre hier an eine verdeckte (mittelbare) Stellvertretung, eine unmittelbare Stellvertretung (Mandat) oder an eine Delegation.

Wenn Stein meint, eine generelle Ermächtigung der Gemeinden seitens des Bundes zu einer lokalen Repräsentation

---

1) Vgl. Bericht der Enquete-Kommission auswärtige Kulturpolitik, Dt. Bundestag, Drucksache 7/4121 vom 7.10.1975, S. 41 f.; HAMM-BRÜCHER, Der Beitrag der kommunalen Körperschaften zur auswärtigen Kulturpolitik, in: Der Landkreis 1978, S. 10.

2) STEIN, Amtshilfe in auswärtigen Angelegenheiten, S. 36.

3) Hierzu kritisch: DUPUY, La coopération régionale transfrontalière et le droit international, in: Annuaire Français de droit international, XXII (1977), S. 837, 844 ff.; WOEHRLING, Legal Problems of Transfrontier Cooperation, OECD, ENV/TFP/77.10, S. 10.

4) Vgl. DUPUY, a.a.O., S. 847 ff.; OEHM, Rechtsprobleme, S. 83 f., 86 f.

könne bei Städtepartnerschaften unterstellt werden, da solche Partnerschaften in der Regel als Endergebnis enger freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Staaten entstehen[1], ist die Rechtsfigur der verdeckten Stellvertretung angesprochen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil über das Kehler Hafen-Abkommen geprüft, ob das Abkommen zwischen dem Bundesland Baden und dem französischen Port autonome de Strasbourg im Namen der Bundesrepublik Deutschland bzw. im Namen der französischen Republik abgeschlossen worden ist. Es ist etwas zu apodiktisch zu dem Ergebnis gelangt: "Wenn der französische Staat den Vertrag hätte abschließen wollen, dann hätte das nach der zwischenstaatlichen Vertragspraxis genauso zum Ausdruck kommen müssen, wie wenn die Bundesrepublik Deutschland das Land Baden bevollmächtigt hätte. Eine verdeckte Stellvertretung bei Vertragsabschlüssen ist, jedenfalls im völkerrechtlichen Verkehr, nicht denkbar. Daher kann es auch keine 'verdeckten Staatsverträge' geben"[2]. Ob der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts uneingeschränkt gefolgt werden kann, soll hier dahinstehen[3]. Eine mittelbare Stellvertretung würde jedenfalls voraussetzen, daß die Gemeinden überhaupt den Willen haben, mit Wirkung für und gegen ihren Staat tätig zu werden. Eine derartige Annahme würde aber konstruiert anmuten, da die Gemeinden bei Aufnahme der kommunalen Auslandsbeziehungen weder das Bewußtsein noch die Absicht haben, als Stellvertreter ihres Staates tätig zu werden.

Ein Mandat in dem Sinne, daß der Bund den Gemeinden die Vollmacht erteilt hätte, seine - des Bundes - Kompetenz auf

---

1) STEIN, a.a.O., S. 36.

2) BVerfGE 2, 347, 373 f.

3) Der BVerfGE folgend: BLUMENWITZ, Deutsch-polnische Städtepartnerschaftsabkommen, S. 19 f.; BERNHARDT, BaöRV 32 (1957), S. 175; TOMUSCHAT, in: VVDStRL 36 (1978), S. 7, 24; KONRAD, Verfassungsrechtliche Probleme von Städtepartnerschaften, S. 163.

dem Gebiete der auswärtigen Beziehungen in seinem - des Bundes - Namen dahin auszuüben[1], auf der Ebene des Völkerrechts im Namen des Bundes mit ausländischen Gemeinden zu verkehren, ist ebenfalls nicht ersichtlich. Der Bund hat die Gemeinden insoweit weder ausdrücklich noch schlüssig bevollmächtigt. Die Bundesregierung hat zwar immer deutlich gemacht, daß sie diese kommunalen Außenbeziehungen begrüßt[2], auf der anderen Seite aber betont, daß sie diese kommunalen Aktivitäten nicht für völkerrechtlich beachtlich hält[3].

Die Stellvertretung ist jedoch nicht die einzig denkbare Möglichkeit, den Gemeinden die Befugnis einzuräumen, für ihren Staat handelnd völkerrechtliche Verträge abzuschließen. Menzel schlägt im Anschluß an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Kehler Hafen-Abkommen vor, mit dem Gedanken der Delegation zu arbeiten[4]. Eine Delegation könnte dann angenommen werden, wenn der Bund einen Teil seiner Kompetenz zur Regelung der auswärtigen Beziehungen (auswärtige Gewalt) auf die Gemeinden übertragen hätte, und diese infolge der Kompetenzverschiebung kraft eigener Zuständigkeit in diesem übertragenen Kompetenzbereich tä-

---

1) Zum Begriff des Mandats siehe: TRIEPEL, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, insbesondere S. 23, 26 f., 138 f.

2) Siehe oben S. 32 f.

3) Vgl. Stellungnahme Staatsminister HAMM-BRÜCHER vor dem Deutschen Bundestag am 28.6.1979: "... nach Auffassung der Bundesregierung fällt der Abschluß von Städtepartnerschaften ... in den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, innerhalb derer die Städte politisch eigenverantwortlich handeln ... Derartige Vereinbarungen begründen nach Auffassung der Bundesregierung weder völkerrechtliche Rechte und Pflichten für die Bundesrepublik Deutschland, noch haben sie eine rechtliche Bedeutung für die Auslegung bestehender völkerrechtlicher Verträge" (Prot. Dt. Bundestag, 8. Wahlperiode, 164. Sitzung, S. 13152).

4) MENZEL, AöR 79 (1953/54), S. 334.

tig werden könnten[1]. Die von ihnen geknüpften grenzüberschreitenden Beziehungen würden dann der Bundesrepublik als Subjekt des Völkerrechts zugerechnet werden. Ob und unter welchen Voraussetzungen eine Delegation möglich ist, kann hier dahinstehen, denn eine Delegation eines Teilbereiches der auswärtigen Gewalt auf die Gemeinden ist nicht ersichtlich. Sowohl nach dem Willen der Gemeinden als auch nach der Vorstellung der Bundesregierung gestalten die Gemeinden ihre kommunalen Auslandsbeziehungen im Rahmen ihres kommunalen Selbstverwaltungsbereiches und nicht in Ausübung auswärtiger Gewalt[2]. Es kann deshalb auch nicht angenommen werden, daß Vereinbarungen der Gemeinden mit nicht völkerrechtsfähigen staatlichen Untergliederungen im Ausland dem Völkerrechtssubjekt Bundesrepublik Deutschland zugerechnet werden.

Der Gedanke, die Gemeinden könnten als (beauftragte) Organe des Bundes handeln[3], eröffnet keinen neuen Aspekt. Es würde sich in diesem Fall nicht um eine Delegation handeln, da diese voraussetzt, daß der Delegatar im eigenen Namen eigene Rechte ausübt, wenn unter Umständen auch nur

---

1) Zum Begriff der Delegation siehe: TRIEPEL, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, insbesondere S. 23, 26, 38 f., 80 ff.

2) Vgl. oben Fn. 3 auf S. 188; HAMM-BRÜCHER ebenfalls am 28.6.1979 vor dem Deutschen Bundestag: "Der Abschluß (der Städtepartnerschaften) vollzieht sich im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung dieser Städte. Über die Modalität der Partnerschaften befindet daher auch nicht die Bundesregierung, sondern die jeweilige Stadt. Ihre Vertretungskörperschaft trägt die Verantwortung für etwaige politische Aussagen. Deshalb sieht die Bundesregierung keinen Anlaß, auf geschlossene oder beabsichtigte Partnerschaftsvereinbarungen zu reagieren." Sten. Prot. 8. Wahlperiode, 164. Sitzung, S. 13151.

3) WITMER, Grenznachbarliche Zusammenarbeit, S. 184 f.; KONRAD, Verfassungsrechtliche Probleme von Städtepartnerschaften, S. 163.

zu einem bestimmten Zweck[1]. Im Grunde ist hier der Gedanke der verdeckten oder offenen Stellvertretung angesprochen. Der Einwand, "Handeln durch Organe" bedeute nicht Stellvertretung, da Stellvertretung begrifflich voraussetze, daß der Vertreter und der Vertretene als selbständige Rechtssubjekte aufträten[2], führt hier nicht weiter, da die Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Auslandsbeziehungen schon ihrem Selbstverständnis nach immer in Verwirklichung ihrer eigenen Rechtssubjektivität tätig geworden sind.

6. Zur Völkerrechtssubjektivität der Internationalen Gemeindeverbände und der Europäischen Grenzregionen

Soweit sich die Gemeinden zu gemeinsamer Interessenverfolgung in Internationalen Gemeindeverbänden (RGRE, IGV, IBU) zusammengeschlossen haben, handelt es sich um sogenannte International Non-governmental Organizations. Ihnen kommt keine Völkerrechtssubjektivität zu, da ihr Gründungsakt nicht auf einer zwischenstaatlichen Willensübereinkunft beruht[3]. Auch soweit diese Internationalen Gemeindeverbände einen Konsultativstatus bei Internationalen Organisationen besitzen[4], kann daraus ei-

---

1) TRIEPEL, a.a.O., S. 27.

2) WITMER, a.a.O., S. 185.

3) SEIDL-HOHENVELDERN, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, Rdnr. 102 f., 1229 f.; KIMMINICH, Einführung in das Völkerrecht, S. 209.

4) So besitzen IGV, IBU und RGRE den Status eines beratenden Organs des Ministerrats gemäß Art. 17 der Sitzung des Europarats, der IGV darüber hinaus auch den Konsultativstatus gemäß Art. 71 UN-Charta, vermöge dessen er zu Beratungen in Angelegenheiten des bei den Vereinten Nationen eingerichteten "Wirtschafts- und Sozialrates" gehört werden kann.

ne partielle Völkerrechtssubjektivität nicht hergeleitet werden[1].

In diesem Zusammenhang ist auf die Ansicht Hambüchens, die europäischen Grenzregionen - z.B. die Euregio - besäßen allein auf Grund ihrer neuzeitlich gewachsenen, verfestigten Stellung im transnationalen Rechtsverkehr partielle Völkerrechtspersönlichkeit[2], einzugehen. Ausgangspunkt der Überlegungen Hambüchens ist, daß die europäischen interkommunalen Grenzkooperationen auf regionaler Ebene weder International Governmental Organizations seien, da sie nicht auf Grund völkerrechtlicher Willenseinigung durch Staaten geschaffen worden sind, noch International Non-governmental Organizations, da sie hoheitliche Befugnisse besäßen[3]. Hambüchen kommt zu Recht zu dem Ergebnis, daß auf der Grundlage der herrschenden Völkerrechtslehre und unter Berücksichtigung der allgemein anerkannten Völkerrechtsquellen (Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut) eine partielle Völkerrechtsfähigkeit der Grenzregionen nicht hergeleitet werden kann[4]. Ausgehend von dem naturrechtlich geprägten Ansatz, daß das Völkerrecht keine festgefügte positivistische Rechtsordnung sei, sondern durch die Gesetzlichkeiten des sozialen Lebens geformt werde, sei es erforderlich, in den Fällen, in denen das "ius positivum" auf die Entwicklung neuer Tatbestände keine grundlegende Antwort geben könne, über das po-

---

1) SEIDL-HOHENVELDERN, a.a.O., Rdnr. 1230 f.; KIMMINICH, a.a.O., S. 210; MOSLER, in: Strupp-Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3, S. 665, 670.

2) HAMBÜCHEN, Potentielle Organisationsformen, S. 141 ff.

3) HAMBÜCHEN, a.a.O., S. 148 f.; Die Behauptung, die Grenzregionen besäßen hoheitliche Befugnisse, ist nicht haltbar. Die Ausübung hoheitlicher Befugnisse durch die Grenzregionen selbst - nicht durch deren Mitglieder - setzte voraus, daß die Grenzregionen rechtsfähig wären. Es gibt jedoch nur einen Fall eines mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Verbandes, die C.I.M.A.B., dieser aber in der Form eines eingetragenen Vereins.

4) HAMBÜCHEN, a.a.O., S. 151 ff.

sitive Gesetz- und Gewohnheitsrecht hinauszugehen, um auf diese Weise zu vernünftigen und tragbaren Entscheidungen zu kommen[1]. Den europäischen Grenzregionen sei danach die Befähigung zur Selbstorganisation in völkerrechtlich relevanter Weise auch ohne eine Beteiligung der sie überlagernden Staaten zuzuerkennen. Die Grenzregionen müßten als "transnationale Verbände" betrachtet werden, die aus dem nationalen Staatsgefüge ausgegliedert seien, was schon daraus deutlich werde, daß die einzelnen nach dem Territorialitätsprinzip funktionierenden Rechtsordnungen nicht in der Lage seien, ein ausreichendes Organisationsmodell für die interkommunale Gemeinschaftsarbeit zur Verfügung zu stellen. Die Völkerrechtsordnung als diejenige Rechtsordnung, die den gerechten Ausgleich für all diejenigen Wirkungseinheiten übernehme, die keinem anderen Rechtsgefüge zugehörig sind, sei deshalb die angemessene Rechtsordnung für die Grenzregionen[2]. Die Zuerkennung von Völkerrechtssubjektivität für die europäischen Grenzregionen liege auch rechtspolitisch auf der gleichen Entwicklungslinie mit dem kontinuierlichen Abbau staatlicher Souveränität insbesondere in dem sich einigenden Westeuropa, in dem die - generell gebilligten - grenzüberschreitenden Kooperationen eine besondere Mittlerfunktion zwischen den Staaten innehielten[3].

Der wirklich kühnen Konstruktion Hambüchens kann nicht gefolgt werden. Sicherlich kennt das Völkerrecht keinen Numerus Clausus seiner möglichen Rechtssubjekte und ist auch in der Lage, neuen sozialen und politischen Entwicklungen in der Völkerrechtsgemeinschaft zu begegnen[4]. Auch soll die Frage, ob die Erweiterung des Krei-

---

1) HAMBÜCHEN, a.a.O., S. 178 insbesondere unter Bezug auf VERDROSS, Völkerrecht, S. 105.

2) HAMBÜCHEN, a.a.O., S. 191 f.

3) DERS., a.a.O., S. 193 ff.

4) Vgl. hierzu STEINBERGER, ZaöRV 27 (1967), S. 418.

ses der Völkerrechtssubjekte bei Auftreten neuer gesellschaftlicher Wirkungseinheiten wie grenzüberschreitender Verbände in der Völkergemeinschaft geboten sein kann, hier nicht verneint werden. Aber dem Grundgedanken der Argumentation Hambüchens, die Grenzregionen seien aus dem nationalen Staatsgefüge ausgegliederte transnationale Verbände, deren angemessene Rechtsordnung nur das Völkerrecht sein könne, überzeugt nicht. Die kommunal initiierten Grenzregionen sind allenfalls insoweit "transnational", als sie Staatsgrenzen überschreiten. Die Gemeinden können jedoch aus eigener Kraft keine Rechtssubjekte außerhalb ihrer staatlichen Rechtsordnungen schaffen. Wenn den Grenzregionen Völkerrechtssubjektivität zukommen soll, dann müßte der Gründungsakt, die interkommunale Vereinbarung, auch völkerrechtlicher Natur sein. Völkerrechtliche Verträge können nur Völkerrechtssubjekte abschließen. Die Gemeinden müßten mithin selbst Völkerrechtssubjekte sein. Das behauptet aber auch Hambüchen nicht. Die Rechtsnatur der Europäischen Grenzregionen kann nicht losgelöst beurteilt werden von der Rechtsnatur ihrer Schöpfer und deren Stellung in der nationalen und internationalen Rechtsordnung.

7. Ergebnis

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Gemeinden im eigenen Namen grenzüberschreitende Beziehungen auf völkerrechtlicher Ebene nur nach Maßgabe eines sie hierzu ermächtigenden völkerrechtlichen Rahmenvertrages der beteiligten Staaten aufnehmen können. Die derzeitigen kommunalen Auslandsbeziehungen mögen zwar politisch gewertet "Außenpolitik" darstellen, die die Stellung und das Ansehen der Bundesrepublik in der Völkergemeinschaft nicht unwesentlich mitprägt, besonders wenn man an die Städtepartnerschaften denkt. Verfassungsrechtlich verfügen die Gemeinden jedoch über keine auswärtige Gewalt und nehmen deshalb mangels Ermächtigung seitens der beteilig-

ten Staaten auch nicht am Völkerrechtsverkehr teil[1]. Ob den Gemeinden, vor allem ihren Kooperationsbedürfnissen in den Grenzräumen, eine völkervertraglich näher umschriebene Völkerrechtssubjektivität entgegenkäme[2], werden die folgenden Ausführungen noch zeigen.

II. Kommunale Auslandsbeziehungen auf der Grundlage einer Rechtsordnung sui generis

Die Auslandsbeziehungen der Gemeinden könnten, soweit sie nicht ausschließlich privatrechtlicher Natur sind, einer Rechtsordnung sui generis unterstehen, einem Recht, das weder dem Völkerrecht noch dem Recht eines beteiligten Staates zuzuordnen ist. Es wird die Auffassung vertreten, die Intensivierung der grenzüberschreitenden Beziehungen verlange heute nach einer von den klassischen Formen des Völkerrechts und des nationalen Kollisionsrechts abweichenden Grundlage des geregelten Zusammenwirkens[3]. Bothe zieht eine Parallele zu den Verträgen souveräner Staaten mit nichtstaatlichen Partnern, insbesondere großen Wirtschaftsunternehmen[4]. Bezüglich dieser Verträge wird die Auffassung vertreten, sie seien einer besonderen Rechtsordnung zu unterwerfen, da weder staatliches Recht noch Völkerrecht Anwendung finden könne.

---

1) Im Ergebnis ebenso: KONRAD, Verfassungsrechtliche Probleme von Städtepartnerschaften, S. 164; BLUMENWITZ, Deutsch-polnische Städtepartnerschaftsabkommen, S. 19 f.

2) Das vermutet ohne nähere Begründung WILDHABER, Menschenrechte - Föderalismus - Demokratie und die verfassungsrechtliche Verankerung der Außenpolitik, in: Festschrift für Kägi, S. 423, 430 f.

3) Vgl. BLUMENWITZ, a.a.O., S. 20.

4) BOTHE, AöR 102 (1977), S. 76. Gedacht ist hier in erster Linie an Konzessionsverträge zwischen Ölländern und sogenannten Öl-Multis.

So könnten auch Verträge grenzüberschreitender interkommunaler Zusammenarbeit als "quasivölkerrechtliche" oder "transnationale" Rechtsgeschäfte zu werten sein oder eine eigene Vetragsrechtsordnung sui generis bilden, deren Geltungsgrund weder das Völkerrecht noch das staatliche Recht wäre[1]. Diese Überlegungen sollten nicht einfach mit dem Hinweis auf die noch offene Diskussion einer dritten Vertragsrechtsordnung und die ihr eher skeptisch gegenüberstehende Praxis abgelehnt werden[2]. Die Völkerrechtsordnung findet nämlich, wie bereits festgestellt, grundsätzlich keine Anwendung, und bei Anwendung der staatlichen Rechtsordnungen treten insbesondere bei grenzüberschreitender Zusammenarbeit im öffentlichrechtlichen Bereich kollisionsrechtliche Probleme auf[3].

Ob die für die Einordnung von Verträgen zwischen Staaten und ausländischen Privatpersonen entwickelten Lösungsvorschlage für die Frage nach der den kommunalen Auslandsbeziehungen zugrunde liegenden Rechtsordnung fruchtbar gemacht werden können, hängt nicht davon ab, ob die Beziehungen zwischen Staaten und ausländischen Privatpersonen mit denen zwischen Gemeinden verschiedener Staaten vergleichbar sind, sondern ob die dort vorgetragenen Argumente die Annahme einer Rechtsordnung sui generis zwischen staatsgrenzenüberschreitend kooperierenden Gemeinden stützen können. Dies bedarf einer kurzen Darstellung der vertretenen Auffassungen.

Der Gedanke einer "transnationalen" Rechtsordnung geht auf den von Jessup geprägten Begriff des "transna-

---

1) So ernsthaft erwogen von: WITMER, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, S. 186 f.; WOEHRLING, Legal Problems of Transfrontier Co-operation, OECD, ENV/TFP/77.10, S. 25; ZULEEG, in: Wassermann, Alternativkomm. zum GG, Rdnr.42 zu Art. 32; BURDEAU, Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents, in: Festschrift Reuter, S. 103, 114.

2) So aber BOTHE, AöR 102 (1977), S. 76; BEYERLIN, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit benachbarter Gemeinden und auswärtige Gewalt, S. 125 f.

3) Hierzu ausführlich unten S. 384 ff.

tional law" zurück[1]. Diese "neben" oder "zwischen" dem Völkerrecht und den staatlichen Rechtsordnungen anzusiedelnde dritte Rechtsordnung finde auf alle "actions or events that transcend national frontiers"[2] Anwendung und umfasse alle Normen ungeachtet ihrer Einordnung in Völkerrecht oder staatliches Recht oder in öffentliches oder privates Recht[3]. Im Streitfalle sei das angerufene Gericht befugt, "to choose from all these bodies of law the rule considered to be most in conformity with reason and justice for the solution of any particular controversy"[4]. Der Gedanke einer "dritten" Rechtsordnung ist vielfach aufgegriffen worden. Die Rechtsbeziehungen zwischen Staaten und ausländischen Privatpersonen ließen sich weder vom Völkerrecht noch vom staatlichen Recht her begreifen. Es handele sich insoweit um "Privatvölkerrecht"[5], um "Internationales Wirtschaftsvertragsrecht"[6] oder um "Recht der internationalen Gemeinschaft"[7]. Die Quellen dieser Rechtsordnung sollen im wesentlichen die allgemeinen Rechtsgrundsätze sein[8], etwa der Grundsatz von Treu und Glauben, das Verbot des Rechtsmißbrauchs und des Verstoßes gegen die guten Sitten und grundlegende Verfahrensprinzipien[9]. Daneben soll auch Gewohnheitsrecht Anwendung

---

1) JESSUP, Transnational Law, 1956.

2) JESSUP, a.a.O., S. 2.

3) DERS., a.a.O., S. 102 ff.

4) DERS., a.a.O., S. 106.

5) RENGELING, Privatvölkerrechtliche Verträge, S. 192, 196 ff.

6) BORCHERS, Verträge von Staaten mit ausländischen Privatpersonen, S. 193 ff.

7) ZEMANEK, Über das dualistische Denken in der Völkerrechtswissenschaft, in: Festschrift für Alfred Verdross, S. 321, 322, 336.

8) RENGELING, a.a.O., S. 213 ff.; BORCHERS, a.a.O., S. 200; ZEMANEK, a.a.O., S. 330 f., 337.

9) RENGELING, a.a.O., S. 219 ff.

finden[1]. Teilweise wird angenommen, daß diese Rechtsordnung zwar auf allgemeinen Rechtsprinzipien fuße, in erster Linie jedoch partikuläres Recht sei, da die einzelnen Verträge "engere Sonderordnungen innerhalb der universellen internationalen Gemeinschaft" schaffen würden[2]. Die eigentliche Schwierigkeit besteht für die Befürworter einer neuen transnationalen Rechtsordnung darin, den Geltungsgrund dieser Rechtsordnung nachzuweisen. Er wird in den "fundamentalen Rechtsgrundsätzen" eines "auf der gemeinsamen Rechtsüberzeugung der internationalen Gemeinschaft" fußenden "überstaatlichen Normenkreises" gesehen[3], insbesondere in dem Satz pacta sunt servanda, "der sich aus der sozialen Natur des Menschen ergibt"[4]. Ob sich jedoch Recht (im Sinne einer Rechtsordnung) logisch aus "fundamentalen" Rechtsgrundsätzen ableiten läßt, ist zweifelhaft. Diese Rechtsgrundsätze, auch der Satz pacta sunt servanda, begründen keine Rechtsordnung, sondern wirken lediglich innerhalb einer konkreten Rechtsordnung. Ein Rechtssatz gilt, weil eine Rechtsgemeinschaft ihn als bindend anerkannt hat und seine tatsächliche Befolgung auch sanktioniert. Die Erzwingbarkeit eines Verhaltens unterscheidet eine Rechtsordnung maßgeblich von anderen gesellschaftlichen Normensystemen[5]. Wenn auch ein Numerus Clausus der Rechtsordnungen nicht ersichtlich ist, ist doch nicht erkennbar, wie diese transnationale Rechtsordnung effektiv werden kann. Bei Verletzung eines Ver-

---

1) DERS., a.a.O., S. 215 ff., ohne allerdings eine gewohnheitsrechtliche Regel zu benennen.

2) BORCHERS, a.a.O., S. 200.

3) RENGELING, a.a.O., S. 213; BORCHERS, a.a.O., S. 197; ZEMANEK, a.a.O., S. 337.

4) RENGELING, ebd., unter Bezugnahme auf VERDROSS, Völkerrecht, S. 147 f.

5) Ausführlich: STOLL, Vereinbarungen zwischen Staat und ausländischem Investor, BaöRV 80 (1982), S. 47 f.

trages bliebe dem vertragstreuen Partner nur die Möglichkeit, seinerseits den Vertrag nicht einzuhalten. Die Möglichkeit eines Boykotts des vertragsuntreuen Teils durch weitere Mitglieder der transnationalen Rechtsordnung im Sinne einer Kollektivsanktion[1] bliebe dem Zufall überlassen. Die Effektivität dieser angenommenen Rechtsordnung scheitert daran, daß zwischen den möglichen Mitgliedern dieser Rechtsordnung keine soziale Interdependenz besteht. Sie stellen in Wirklichkeit keine Gemeinschaft dar, "die das Verbandsmitglied auch gegen seinen Willen in der Gemeinschaft halten könnte, wie dies beim staatlichen Recht oder Völkerrecht der Fall ist"[2]. Mit diesen Erwägungen muß auch die Existenz einer transnationalen Rechtsordnung verneint werden, die die grenzüberschreitenden Beziehungen der Gemeinden erfassen würde. Wenn im Bereich der Rechtsbeziehungen zwischen Staaten und ausländischen Investoren immerhin noch die Entwicklung einer effektiven dritten Rechtsordnung denkbar erscheint, wäre eine Teilhabe der Gemeinden hieran jedoch wenig wahrscheinlich. Die beteiligten Gemeinden unterstehen sämtlich staatlichem Recht. Und solange die Staaten die entscheidende Rolle bei der Rechtserzeugung auch in der internationalen Gemeinschaft spielen, ist wenig wahrscheinlich, daß die Staaten "ihre" Gemeinden aus den "Fesseln" des staatlichen Rechts entlassen wer-

---

1) Vorgeschlagen von BORCHERS, a.a.O., S. 192.

2) STOLL, a.a.O., S. 50.

den[1].

Ein anderer Lösungsansatz, den Rechtsbeziehungen zwischen Staaten und ausländischen Privatpersonen eine eigene Rechtsordnung zu verschaffen, ist von Verdross entwickelt worden[2]. Durch den Abschluß ihres Vertrages werde jeweils spontan eine neue selbständige Rechtsordnung, eine lex contractus, begründet, die das Verhältnis zwischen den Parteien erschöpfend regele und unabhängig sowohl vom Völkerrecht als auch von nationalem Recht existiere[3]. Geltungsgrund dieser durch den Vertragsschluß selbst jeweils begründeten Rechtsordnung sei der Grundsatz pacta sunt servanda. Nicht nur aus einer bestehenden Gemeinschaft könne Recht hervorgehen (ubi societas, ibi ius), sondern auch umgekehrt durch einen auf Grund des "überpositiven" Rechtsgrundsatzes pacta sunt servanda abgeschlossenen Vertrag eine neue Gemeinschaft begründet werden (ubi ius, ibi societas)[4]. Ge-

---

1) Ein wesentlicher Unterschied zwischen den interkommunalen Beziehungen und den Rechtsbeziehungen zwischen Staaten und ausländischen Investoren besteht auch darin, daß bei letzteren der staatliche Partner grundsätzlich keiner innerstaatlichen Rechtsordnung unterworfen ist und deshalb eine besondere Problematik auslöst: Dem staatlichen Partner, der nicht als Fiskus, sondern mindestens zugleich in hoheitlicher Funktion auftritt, und damit mit der Dignität eines Rechtssubjekts im völkerrechtlichen Sinne, kann die Unterwerfung unter das nationale Recht des nichtstaatlichen Partners nicht zugemutet werden. Die Wahl des nationalen Rechts des staatlichen Partners ist dem nichtstaatlichen Partner nicht zumutbar, weil es dem staatlichen Partner nicht verwehrt ist, durch ein eigenes Gesetz nach Vertragsschluß in den Inhalt und Bestand dieses Vertrages einzugreifen. Vgl. ZWEIGERT, Verträge zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Partnern, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht (Heft 5), 1964, S. 194, 205.

2) VERDROSS, Die Sicherung von ausländischen Privatrechten aus Abkommen zur wirtschaftlichen Entwicklung mit Schiedsklauseln, in: ZaöRV 18 (1957/58), S. 635 ff.; KIPP, Verträge zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Partnern, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht (Heft 5) 1964, S. 133, 161 f.

3) VERDROSS, a.a.O., S. 641.

4) DERS., a.a.O., S. 640.

gen diese Theorie bestehen vor allem Bedenken im Hinblick auf die Annahme, dem Grundsatz pacta sunt servanda liege bereits eine verpflichtende Kraft zugrunde. Dieser Satz erhellt den Begriff des Vertrages als eines Geschäfts, welches von den Parteien einzuhalten ist, er ist jedoch keine Norm, der selbst verpflichtende Wirkung innewohnt. Die entscheidende Frage, ob in einem konkreten Fall ein Vertrag vorliegt, und wer dies zu entscheiden hat, beantwortet der Satz pacta sunt servanda gerade nicht[1]. Kipp meint, "der personale Mensch und nicht der erst durch solche Menschen handeln könnende Staat ist seinsmäßig gesehen primärer Rechtsträger und damit auch Rechtserzeugungssubjekt"[2]. Hieraus komme ihm - dem Menschen - die "originäre Befugnis" zu, Vereinbarungen mit anderen Rechtssubjekten "gleicher originärer Befugnis" zu schließen, die alsdann ihre Rechtsverbindlichkeit aus dem Rechtssatz pacta sunt servanda herleiten würden und im übrigen nur der lex contractus unterständen[3]. Selbst wenn man die Möglichkeit einer derartigen "Mini"-Rechtsordnung inter partes konzedierte, wäre nicht viel gewonnen. Es wäre eine Rechtsordnung, deren Existenz ständig in Frage gestellt wäre, da sie sich nur auf den Willen der Vertragsbeteiligten stützen könnte. Auch beim Vollzug des Vertrages wären die Beteiligten auf sich gestellt, da es keine umfassendere Rechtsgemeinschaft gäbe, die die Durchsetzung der Rechte aus dem Vertrag wirksam sanktionieren könnte. Die Konstruktion einer lex contractus als eigenständiger Rechtsordnung erweist sich damit als vielleicht theoretisch möglich, jedoch für

---

1) STOLL, a.a.O., S. 31.

2) KIPP, a.a.O., S. 158. Kipp stützt sich dabei auf den für ihn in Art. 1 des Bonner GG, der Präambel der Europäischen Konvention über Menschenrechte und in Art. 1 der Universal Declaration of Human Rights der Vereinten Nationen zum Ausdruck kommenden Wert und die Würde des Menschen und die damit verbundene personale Freiheit des Menschen.

3) DERS., a.a.O., S. 159.

einen ausländischen Investor, der um die Durchsetzung seiner Ansprüche fürchtet, als wenig hilfreich[1]. Für den Bereich der kommunalen Auslandsbeziehungen ergeben sich gegen eine Anwendung dieser Theorie weitere Bedenken deshalb, weil die von Kipp angenommene Eigenschaft des Menschen als primärer Rechtsträger und Rechtserzeugungssubjekt und damit dessen Fähigkeit, autonome Rechtsordnungen zu schaffen, für die Gemeinden als unterstaatliche Körperschaften, die auf allen Gebieten dem Recht der übergeordneten (staatlichen) Gemeinschaft unterworfen sind, nicht angenommen werden kann.

Eine mit dem vorstehend dargestellten Lösungsansatz verwandte Ansicht nimmt zwar nicht an, daß der Vertrag zwischen einem Staat und einem nichtstaatlichen Partner eine neue selbständige Rechtsordnung schaffe. Solche Verträge stellten jedoch, wenn sie weder dem staatlichen noch dem Völkerrecht unterlägen, von den allgemeinen Rechtsgrundsätzen regierte "Zwischengebilde" zwischen völkerrechtlichen und innerstaatlichen Verträgen dar[2]. Die Parteien seien stets dann, wenn die Struktur des Vertrages seine Ansiedlung in einem nationalen Rechtssystem verbiete, kollisionsrechtlich kraft eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes privatautonom befugt, diesen Vertrag ausdrücklich oder konkludent den allgemeinen Rechtsgrundsätzen zu unterstellen[3]. Da Zweigert zugestehen muß, "daß dieser Corpus von Rechtsgrundsätzen schwer zu praktizieren ist"[4] und dazu auch eine hohe Trivialität aufweist[5],

---

1) Vgl. STOLL, a.a.O., S. 36; RENGELING, a.a.O., S. 72.

2) McNAIR, The General Principles of Law Recognized by Civilized Nations, in: BYIL 33 (1957), S. 1, 10; ZWEIGERT, Verträge zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Partnern, S. 208, 209.

3) ZWEIGERT, a.a.O., S. 208 f.

4) DERS., a.a.O., S. 211.

5) DERS., a.a.O., S. 212.

schlägt er vor, unter einem allgemeinen Rechtsgrundsatz die Lösung eines konkreten Problems zu verstehen, "die sich bei einer Umschau in den führenden Rechtsordnungen der Welt als die überlegenste erweist"[1]. Gegen diesen Vorschlag sprechen aber nicht nur praktische Erwägungen - nach welchen Kriterien soll sich eigentlich eine bestimmte Regelung als "überlegen" ausweisen? -, sondern vor allem rechtstheoretische. Selbst wenn man bei einer Umschau in den führenden Rechtsordnungen inhaltlich geeignete Regeln finden könnte, so besäßen diese außerhalb ihrer "Heimat"rechtsordnung keinerlei Autorität. "Allgemeine" Rechtsgrundsätze, auch wenn sie durch Rechtsvergleichung konkretisiert werden sollten, können nur in einer positiven Rechtsordnung, die ihnen Autorität verleiht, lebendig werden[2], z.B. Art. 38 Abs. 1 lit. c IGH-Statut oder Art. 215 Abs. 2 EWG-Vertrag. Eine über den staatlichen Rechtsordnungen stehende "transnationale" Rechtsordnung, die die allgemeinen Rechtsgrundsätze zu ihrem Inhalt gemacht hätte, besteht aber nicht[3].

Die für die Rechtsnatur von Vereinbarungen zwischen Staaten und ausländischen Investoren entwickelten und hier vorgestellten Lösungsansätze[4] können also die These, die kommunalen Auslandsbeziehungen könnten einer Rechtsordnung sui generis unterstehen, einem Recht, das weder dem Völker-

---

1) DERS., a.a.O., S. 213.

2) STOLL, Vereinbarungen zwischen Staat und ausländischem Investor, S. 41 f.

3) Vgl. hierzu oben S. 197.

4) Die weiteren Lösungsansätze über die Rechtsnatur zwischen Staaten und ausländischen Privatpersonen geschlossenerVerträge, die Theorie vom "beschränkt völkerrechtlichen Vertrag" und international privatrechtliche Ansätze sind hier nicht von Belang, soweit es um die Frage nach der Möglichkeit einer Rechtsordnung sui generis geht. Vgl. zu diesen weiteren Theorien zusammenfassend STOLL, a.a.O., S. 51 ff., 67 ff.

recht noch dem Recht der Heimatstaaten der beteiligten Gemeinden zuzuordnen ist, nicht stützen. Weder ist eine dritte, "transnationale" Rechtsordnung nachweisbar, noch sind die Gemeinden aus eigener Kraft in der Lage, eine eigene Sonderrechtsordnung im Sinne einer "lex contractus" zu schaffen. Die Gemeinden unterstehen sämtlich staatlichem Recht, sie sind auf allen Gebieten dem Recht der übergeordneten (staatlichen) Gemeinschaft unterworfen. Eine koordinationsrechtliche Sonderrechtsordnung könnte nur unter Beteiligung der betroffenen Staaten geschaffen werden[1]. Die Gemeinden können von der Unterordnung interkommunaler Verträge unter nationales Recht nur dann absehen, wenn ein völkerrechtlicher Vertrag ihnen dies ermöglicht.

III. Kommunale Auslandsbeziehungen auf der Grundlage des staatlichen Rechts

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich, daß die kommunalen Auslandsbeziehungen im Rahmen der nationalen Rechtsordnungen stattfinden, soweit nicht ausnahmsweise ein zwischenstaatlicher Vertrag eine andere Rechtsordnung (Völkerrechts- oder Sonderrechtsordnung) zur Verfügung stellt[2]. Dabei taucht bei vertraglichen Beziehungen das Problem auf, welcher staatlichen Rechtsordnung die grenzüberschreitenden

---

1) Vgl.: BLUMENWITZ, Deutsch-polnische Städtepartnerschaftsabkommen, S. 20; OEHM, Rechtsprobleme, S. 76; KONRAD, Verfassungsrechtliche Probleme von Städtepartnerschaften, S. 152 f.

2) So im Ergebnis auch: BLUMENWITZ, a.a.O., S. 20; OEHM, a.a.O., S. 76; DUPUY, La coopération régionale transfrontalière et le droit international, in: Annuaire Français de droit international XXII (1977), S. 837, 846 ff., 852; WORHRLING, OECD, ENV/TFP/77.10, S. 9, 23 ff.; STREBEL, ZaöRV 33 (1973), S. 164; BEYERLIN, Umweltschutz und lokale grenzüberschreitende Zusammenarbeit (rechtliche Grundfragen), in: Bothe (Hrsg.), Rechtsfragen grenzüberschreitender Umweltbelastungen, S. 293, 303; AUTEXIER, L'action extérieure des régions, S. 4.

Beziehungen im Einzelfall unterliegen. Bei der Ermittlung der anzuwendenden privat- oder öffentlichrechtlichen Rechtsordnung stellen sich kollisionsrechtliche Probleme, auf die noch eingegangen wird[1].

B. Das Recht der Gemeinden zur Aufnahme kommunaler Auslandsbeziehungen

I. Problemstellung

Die Frage, ob die Gemeinden als unterstaatliche Gebietskörperschaften aus eigenem Recht überhaupt staatsgrenzenüberschreitend tätig werden dürfen, ist wohl deshalb bislang wenig erörtert worden, weil die vielfältigen kommunalen Auslandsbeziehungen ein Faktum sind, das niemand ernstlich in Frage stellen will. Dabei ist diejenige Körperschaft, die innerstaatlich die Sachherrschaft über einen bestimmten Bereich hat, aber nicht notwendigerweise zugleich befugt, in diesem Bereich auch grenzüberschreitend tätig zu werden[2]. Zum einen könnten sich aus dem Völkerrecht Einschränkungen für grenzüberschreitende Beziehungen innerstaatlicher Verbände ergeben, zum anderen könnten verfassungsrechtliche Vorschriften kommunale Auslandsbeziehungen untersagen oder einschränken oder sie im Rahmen einer Kompetenzregelung bestimmten staatlichen Verfassungsorganen unterstellen.

II. Völkerrechtliche Zulässigkeit

Wie bereits dargestellt, unterstehen die kommunalen

---

1) Siehe unten S. 271 ff.

2) Vgl. BOTHE, AöR 102 (1977), S. 71.

Auslandsbeziehungen grundsätzlich nicht dem Völkerrecht. Es gibt auch keinen an die Staaten gerichteten Rechtssatz, daß es den Gemeinden als innerstaatlichen Verbänden zu untersagen sei, grenzüberschreitend in Kontakt zu treten[1].

III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Ein Verbot oder eine Einschränkung grenzüberschreitender Auslandsbeziehungen könnte sich für die Gemeinden somit nur aus verfassungsrechtlichen Regelungen ergeben.

1. Die kommunalen Auslandsbeziehungen und die Zuständigkeitsordnung der auswärtigen Gewalt gemäß Art. 32 GG

Art. 32 GG könnte die auswärtige Gewalt in der Hand des Staates derart monopolisieren, daß jede Art auswärtiger Beziehungen, auch solche unterstaatlicher Körperschaften, hiervon erfaßt würde[2]. Damit stellt sich die Frage, ob die kommunalen Auslandsbeziehungen auswärtige Beziehungen im Sinne des Art. 32 GG darstellen.

Art. 32 GG enthält die grundlegende verfassungsrechtliche Entscheidung darüber, wie die Aufgabenbereiche von Bund und Ländern auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten gegeneinander abzugrenzen sind, in welchem Umfang Gesamtstaat und Gliedstaaten Träger der auswärtigen Gewalt

---

1) BOTHE, AöR 102 (1977), S. 72; WOEHRLING, Legal Problems of Transfrontier Co-operation, OECD, ENV/TFP/77.10, S.10.

2) Einschließlich der privatrechtlichen Verträge, die nicht nur fiskalische Zwecke verfolgen, sondern öffentliche Aufgaben erfüllen sollen. Vgl. ROJAHN, in: v. Münch, GG, Rdnr. 18 zu Art. 32; KLEIN, in: Schmidt/Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, Rdnr. 10 zu Art. 32.

sind[1]. Art. 32 Abs. 1 GG weist dem Bund als Gesamtstaat die Wahrnehmung aller auswärtigen Angelegenheiten zu, soweit nicht aus dem Gesamtbereich der auswärtigen Angelegenheiten die Verträge, die eine Materie der Landesgesetzgebung betreffen, gemäß Art. 32 Abs. 3 GG der Zuständigkeit der Länder überantwortet sind. Da die Gemeinden keine dritte Ebene der Staatlichkeit bilden, werden sie von dieser Kompetenzvorschrift insoweit nicht erfaßt, als sie von selbst keine Befugnisse auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten eingeräumt erhalten haben[2]. Sie können jedoch insoweit durch die Regelung des Art. 32 Abs. 1 GG betroffen sein, als der Begriff der "Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten" auch die kommunalen Auslandsbeziehungen erfassen könnte und diese dann der auswärtigen Gewalt mit der Folge unterworfen würde, daß sie nur mit Ermächtigung des Bundes aufgenommen und gestaltet werden könnten.

Wenn die innerstaatliche Kompetenzordnung im Bereich der auswärtigen Gewalt auch durch die "Auffächerung des Außenprofils", die Dezentralisation der Außenpolitik durch die grenzüberschreitende Kommunikation vieler gesellschaftlich relevanter Verbände, Interessengruppen und auch öffentlich-rechtlicher Körperschaften nicht aufgelöst wird[3], könnte der Gedanke an eine für notwendig erachtete Einheit staatlichen Außenhandelns doch zu der Annahme führen, daß das in Art. 32 Abs. 1 GG zum Ausdruck kommende Monopol staatlicher Außenkontakte jedenfalls Auslandsaktivitäten unterstaatlicher Körperschaften ausschließt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil über das Kehler Hafen-Abkommen ausgeführt, der Begriff des "auswärtigen Staates" im Sinne des Art. 32 GG müsse ausdehnend

---

1) Vgl. nur ROJAHN, in: v. Münch, GG, Rdnr. 1 f. zu Art. 32.
2) Vgl. oben S. 172 ff.
3) Siehe oben S.174.

ausgelegt werden. Als ausländische Vertragspartner kämen auch "staatsähnliche Rechtssubjekte des Völkerrechts" in Betracht. Dies sei der Fall bei zwischenstaatlichen und supranationalen Staatengemeinschaftsorganen, soweit sie im Völkerrecht als handlungs- und pflichtfähige Rechtspersönlichkeiten anerkannt seien, nicht aber bei solchen Rechtssubjekten, die auf allen Gebieten dem Recht einer übergeordneten Gemeinschaft unterworfen seien. Dazu gehörten Körperschaften des öffentlichen Rechts, die ausschließlich dem innerstaatlichen Recht unterständen. Für Verträge mit fremden öffentlichrechtlichen Gebilden, die nicht Staaten oder staatsähnlich seien, enthalte das Grundgesetz keine Bestimmungen[1]. Nach der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts würden die kommunalen Beziehungen zu ausländischen Gemeinden nicht von Art. 32 GG erfaßt, weder die Städtepartnerschaften noch die bilateralen oder regionalen Vereinbarungen in den Grenzgebieten. Ebenso würden die Mitgliedschaften in den kommunalen internationalen Spitzenverbänden keine auswärtigen Beziehungen im Sinne des Art. 32 GG darstellen, weil es sich bei diesen Verbänden nicht um Rechtssubjekte des Völkerrechts handelt. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist allerdings insoweit mit Vorsicht zu betrachten, als das Gericht nicht positiv entschieden hat, daß Körperschaften, die ausschließlich dem innerstaatlichen Recht unterstehen, befugt sind, in eigenem Namen außenpolitisch aktiv zu werden. Die Aussage, für Verträge mit fremden öffentlichrechtlichen Gebilden, die nicht Staaten oder staatsähnlich seien, enthalte das Grundgesetz keine Bestimmungen, steht erkennbar im Zusammenhang mit der Frage nach dem Vertragsschließungsrecht im völkerrechtlichen Verkehr und nicht der Frage, ob die Kompetenzzuweisung an den Bund in Art. 32 Abs. 1 GG so umfassend ist, daß sie die Auslandsbeziehungen unterstaatlicher Kör-

---

1) BVerfGE 2, 347, 374 f.

perschaften mit umfaßt[1].

Die herrschende Literatur ist der Ansicht, daß die Auslegung des Begriffs "auswärtige Staaten" durch das Bundesverfassungsgericht als "Staaten und staatsähnliche Rechtssubjekte des Völkerrechts" noch zu eng ist. Der Wortlaut des Art. 32 Abs. 1 GG, der die Zuständigkeit des Bundes auf die "Beziehungen zu auswärtigen Staaten" beschränkt, stammt aus einer Zeit, in der im wesentlichen nur Staaten als Völkerrechtssubjekte anerkannt waren. "Beziehungen zu auswärtigen Staaten" sollen deshalb alle - und nur solche - Beziehungen sein, die sich aus der Stellung der Bundesrepublik als Völkerrechtssubjekt im Verhältnis zu anderen Völkerrechtssubjekten ergeben[2].

Nach dieser herrschenden Ansicht unterfallen die kommunalen Auslandsbeziehungen nicht der Kompetenznorm des Art. 32 GG, da sich die Eigenart der auswärtigen Gewalt in der Zuständigkeit ihrer Organe, "den Staat als Völkerrechtssubjekt zu repräsentieren und völkerrechtliche Verbindlichkeiten für den Staat als geschlossene Handlungseinheit zu übernehmen"[3], erschöpft, und nicht darauf angelegt ist,

---

1) KONRAD, Verfassungsrechtliche Probleme von Städtepartnerschaften, S. 172 f.

2) MOSLER, BaöRV 29 (1954), S. 258 f.; BERNHARDT, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge, in: BaöRV 32 (1957), S. 131 f.; KÖLBLE, Auslandsbeziehungen der Länder? Zur Auslegung des Art. 32 Abs. 1 und 3 GG, in: DÖV 1965, S. 145, 149; MAUNZ, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Rdnr. 14 zu Art. 32; ROJAHN, in: v. Münch, Grundgesetz, Rdnr. 2 zu Art. 32; GEIGER, Grundgesetz und Völkerrecht, S. 145 f.; FASTENRATH, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, S. 81 ff., 98 ff. Ob sich Art. 32 Abs. 1 GG nur auf "völkerrechtsförmliches Handeln" (FASTENRATH, a.a.O., S. 98 ff.) oder auch auf "Akte reiner Außenpolitik" (ROJAHN, a.a.O., Rdnr. 22) bezieht, kann hier dahinstehen.
Schon im Parlamentarischen Rat war man sich darin einig, daß die Formulierung "auswärtiger Staat" nicht im strengen Wortsinn zu verstehen ist, sondern auch andere Völkerrechtssubjekte miterfaßt, wobei man insbesondere an internationale Organisationen und zwischenstaatliche Einrichtungen dachte. Vgl. Protokoll des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates, S. 443.

3) ROJAHN, in: v. Münch, Grundgesetz, Rdnr. 3 zu Art. 32.

die Vielfalt grenzüberschreitender Auslandsaktivitäten auf allen Ebenen zu erfassen[1].

Doehring/Ress definieren den Begriff des auswärtigen Staates als die "den eigenen Jurisdiktionsbereich überschreitende Sphäre"[2]. Zwar verstehen auch Doehring und Ress hierunter grundsätzlich alle Beziehungen der Bundesrepublik als Völkerrechtssubjekt zu anderen Völkerrechtssubjekten[3] und weichen insoweit nicht von der herrschenden Literaturmeinung ab. Sie stellen aber die von ihnen nicht beantwortete Frage, ob nicht auch nicht-völkerrechtliche Beziehungen unterstaatlicher öffentlichrechtlicher Körperschaften als "auswärtige Beziehungen" anzusehen sind, da der eigene Jurisdiktionsbereich logischerweise auch dann überschritten werde, wobei es von sekundärer Bedeutung sei, ob das diese Beziehungen regelnde Recht als Staatsrecht oder als direkt oder analog anwendbares Völkerrecht zu qualifizieren sei[4].

Für den Bereich vertraglicher Beziehungen zu "auswärtigen Staaten" ist Reichel der Ansicht, daß auch Verträge mit ausländischen öffentlichrechtlichen Körperschaften unterhalb der Staatsebene der Bestimmung des Art. 32 GG unterfallen. Die Interessen der staatlichen Außenpolitik könnten hier in gleicher Weise berührt werden wie bei Verträgen mit auswärtigen Staaten im engeren Sinne. Zweck des Art. 32 GG sei es, den Bereich der auswärtigen Beziehungen umfassend zu regeln. Der Begriff des auswärtigen Staates sei deshalb "im weitesten Sinne" auszulegen[5].

---

1) ROJAHN, in: v. Münch, Grundgesetz, Rdnr. 3 zu Art. 32; GEIGER, a.a.O., S. 142.

2) DOEHRING/RESS, Die parlamentarische Zustimmungsbedürftigkeit von Verträgen zwischen der BRD und der DDR unter besonderer Berücksichtigung der innerdeutschen Berlin-Vereinbarungen, S. 24.

3) DIES., a.a.O., S. 20.

4) DIES., a.a.O., S. 27.

5) REICHEL, Die auswärtige Gewalt, Schriften zum öffentlichen Recht 43 (1977), S. 155 f.

Für den Bereich der Städtepartnerschaften stellt Stein die These auf: "Wäre man ... der Auffassung, daß auch und gerade durch solche Kontakte die auswärtigen Beziehungen 'gepflegt' werden, so könnten die Gemeinden ausschließlich als lokale Repräsentanten des Gesamtstaates auftreten, da ihnen vom Grundgesetz die Pflege völkerrechtlicher und außenpolitischer Beziehungen gänzlich versagt ist."[1].

Sowohl Doehring/Ress als auch Reichel und Stein definieren damit den Begriff der auswärtigen Beziehungen im Sinne des Art. 32 GG nicht mehr nach den diese Beziehungen tragenden Rechtssubjekten, sondern nach dem Inhalt der Beziehungen. Entsprechend dem Gedanken, daß andernfalls die Gefahr der Mehrgleisigkeit der Außenpolitik bestehe[2], lassen sich diese Autoren bei der Interpretation des Art. 32 GG von dem Gedanken der politischen Relevanz leiten. Danach wäre der Begriff der "Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten" als Pflege der außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik zu definieren. Die auswärtigen Beziehungen werden in der Tat nicht nur durch völkerrechtliche Verträge und sonstige Akte staatlicher Außenpolitik wie z.B. Staatsbesuche geprägt, sondern auch durch auslandsbezogene Aktivitäten unterstaatlicher öffentlichrechtlicher Körperschaften und Anstalten, wie z.B. Städtepartnerschaften und Rundfunksendungen, und durch auslandsbezogene Aktivitäten privater Personen und Vereinigungen, wie z.B. Besuche von Gewerkschaftsvertretern und politische Entscheidungen olympischer Komitees. Allerdings besteht ein Unterschied zwischen den öffentlichrechtlichen und privaten Verbänden und Einrichtungen insoweit, als die öffentlichrechtlichen Körperschaften und Anstalten von der Kompetenzvorschrift

---

1) STEIN, Amtshilfe in auswärtigen Angelegenheiten, in: BaöRV 67 (1975), S. 36.

2) STEIN, a.a.O., S. 35.

des Art. 32 GG schon deshalb betroffen sind, weil sie in die verfassungsrechtliche Ordnung des Gesamt- oder Gliedstaates inkorporiert sind[1].

Bei den Auslandsbeziehungen unterstaatlicher öffentlichrechtlicher Körperschaften kann den Ansichten von Doehring/Ress, Stein und Reichel nur gefolgt werden, wenn man sich von der herrschenden Vorstellung löst, daß auswärtige Angelegenheiten im Sinne von Art. 32 GG nur die staatlichen Beziehungen sind, die sich aus der Stellung der Bundesrepublik Deutschland als Völkerrechtssubjekt zu anderen Völkerrechtssubjekten ergeben, daß also auswärtige Beziehungen nur zwischen dem Staat, repräsentiert durch das zuständige Organ, und einem anderen Völkerrechtsträger bestehen können[2]. Hiergegen bestehen aber sowohl wegen des Wortlauts des Art. 32 GG als auch wegen des Zwecks dieser Vorschrift Bedenken. Der Verfassungsgeber hat in Art. 32 GG die grundlegende Aussage über die innerstaatliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Sachbereich der auswärtigen Angelegenheiten getroffen. Gegenstand der auswärtigen Gewalt sind nur die außenpolitischen Entscheidungsbefugnisse im Bereich völkerrechtlich relevanten staatlichen Außenhandelns. Außerhalb des Bereichs völkerrechtlicher Handlungsformen besteht auch "keine Notwendigkeit, daß der Staat nach außen in jedem Fall mit einer Zunge spricht und so ein einheitliches außenpolitisches Gesicht zeigt."[3]

---

1) Zum Problem der Einflußnahme von Privatpersonen auf die auswärtigen Beziehungen vgl.: WEISERT, Die Ausübung von auswärtiger Gewalt durch Privatpersonen, 1973. Diese "Privatdiplomatie" wird von der Kompetenzvorschrift des Art. 32 GG nicht erfaßt. Eine "Drittwirkung" auf die Befugnisse privater Personen kann diese Zuständigkeitsregelung nicht haben; vgl. WEISERT, a.a.O., S. 107 f.

2) Zur herrschenden Ansicht vgl.: MOSLER, BaöRV 29 (1954), S. 254.

3) FASTENRATH, Auswärtige Gewalt im offenen Verfassungsstaat, in: Dittmann/Kilian (Hrsg.), Kompetenzprobleme der auswärtigen Gewalt, S. 1, 17.

Die durch die zunehmende internationale Verflechtung verursachte Denzentralisierung der Außenkontakte ist in weiten Bereichen sogar notwendig, um ein Funktionieren der breit gefächerten grenzüberschreitenden Beziehungen zu gewährleisten[1]. Eine Zentralinstanz wäre hier hoffnungslos überfordert. Die notwendige Wahrung der staatlichen Einheit nach außen wird durch die Teilnahme privater Personen und Verbände sowie nichtvölkerrechtlicher staatlicher Teilordnungen auch nicht beeinträchtigt, da den ausländischen Partnern bekannt sein dürfte, daß in der Bundesrepublik als einem freiheitlichen Verfassungsstaat die grenzüberschreitende Kommunikation kein Privileg der organisierten Hoheitsgewalt sein kann[2], und auch erkennbar sein dürfte, wann die Bundesrepublik nach außen als geschlossene Handlungseinheit auftritt und wann nicht.

Der Umstand, daß die kommunalen Auslandsbeziehungen unbestrittenermaßen von außenpolitischer Bedeutung sind, kann auch nicht zu der Annahme verleiten, daß die Beziehungen deutscher Gemeinden zu ausländischen Partnergemeinden die Beziehungen der Bundesrepublik zu den betreffenden auswärtigen Staaten mittelbar "pflegen". Für den Bereich vertraglicher Beziehungen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Kehler Hafen-Abkommen mit guten Gründen verneint, daß durch dieses Abkommen mittelbar die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Frankreich gepflegt würden[3]. Was die kommunalen Auslandsbeziehungen im allgemeinen betrifft, zielen diese nach Zweck und Inhalt auch nicht darauf ab, unmittelbar oder mittelbar staatliche Beziehungen zu regeln. Soweit etwa im Rahmen von Städtepartnerschaften eine Verbesserung des politischen

---

1) DERS., a.a.O., S. 18.

2) TOMUSCHAT, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, S. 19.

3) BVerfGE 2, 347, 378 f., siehe oben S. 187.

Klimas zwischen den betreffenden Staaten erhofft wird, handelt es sich um einen "Nebeneffekt". Mit dem Begriff der "Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten" ist der Bereich der staatlichen Außenpolitik gemeint. Von staatlicher Außenpolitik kann aber erst gesprochen werden, wenn Angelegenheiten des Gesamtstaates im Mittelpunkt stehen und sich der Staat, repräsentiert durch seine zuständigen Organe, selbst einschaltet[1].

Damit ergibt sich nach den bisherigen Ausführungen, daß die kommunalen Auslandsbeziehungen zwar tatsächlich auswärtige Politik darstellen mögen, daß sie aber keine Beziehungen zu auswärtigen Staaten im Sinne des Art. 32 GG sind. Sie werden deshalb von dem System der auswärtigen Gewalt nicht erfaßt. Art. 32 GG entzieht somit den Gemeinden auch nicht die Möglichkeit, staatsgrenzenüberschreitende Beziehungen zu ausländischen Gemeinden und zu internationalen Verbänden aufzunehmen[2].

Man könnte daran denken, das Monopol des Bundes bei der Wahrnehmung der auswärtigen Beziehungen durch eine analoge Anwendung des Art. 32 Abs. 1 GG auch auf die Auslandsbeziehungen unterstaatlicher öffentlichrechtlicher Körperschaften zu Nicht-Völkerrechtssubjekten zu erweitern.

Menzel hält es für "zweckmäßig", Art. 32 GG analog anzuwenden, da das Fehlen von verfassungsrechtlichen Vor-

---

1) Vgl. MOSLER, BaöRV 29 (1954), S. 254 f. Das meint wohl auch das BVerfG in E 2, 347, 378: "Es entspricht der Natur der Sache, daß die politischen Beziehungen zu einem auswärtigen Staat nur durch unmittelbare Willenserklärung gegenüber diesem selbst geregelt werden können."

2) Vgl. ROJAHN, in: v. Münch, GG, Rdnr. 35 ff. zu Art. 32; KLEIN, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Rdnr. 8 zu Art. 32; KONRAD, Verfassungsrechtliche Probleme von Städtepartnerschaften, S. 175; BEYERLIN, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit benachbarter Gemeinden und auswärtige Gewalt, S. 125; ZULEEG, in: Wassermann, Alternativkomm. zum GG, Rdnr. 43 zu Art. 32.

schriften für Verträge, die von Gebietskörperschaften unterhalb der Landesebene abgeschlossen werden, nicht zur absoluten Freiheit der Vertragschließenden führen dürfe[1]. Jedoch geht es Menzel nicht darum, eine eigene Zuständigkeit des Bundes zur Gestaltung von Auslandsbeziehungen unterstaatlicher Körperschaften anzunehmen, sondern darum, die Freiheit der Kommunen auf diesem Gebiet durch ein Zustimmungserfordernis der Bundesregierung einzuschränken[2].

Eine analoge Anwendung des Art. 32 Abs. 1 GG auf kommunale Auslandsbeziehungen mit der Folge, daß die deutschen Gemeinden nur noch namens oder kraft Ermächtigung des Bundes grenzüberschreitende Beziehungen anknüpfen könnten, begegnet Bedenken. Wenn nämlich Art. 32 Abs. 1 GG dem Bund unmittelbar nur die Pflege der staatlichen Beziehungen der Bundesrepublik zu anderen Völkerrechtssubjekten überläßt, dann wäre hier eine doppelte Analogie erforderlich, soweit überhaupt noch von Analogie gesprochen werden kann. Zum einen handelt es sich bei den kommunalen Auslandsbeziehungen nicht um staatliche Beziehungen. Die deutschen Gemeinden sind zwar Teil ihres Staates (Bundeslandes), sie nehmen aber nicht an dessen Staatlichkeit teil. Zum anderen sind die ausländischen Partnergemeinden und die internationalen kommunalen Spitzenverbände keine Völkerrechtssubjekte[3]. Eine analoge Anwendung des Art. 32 Abs. 1 GG auf kommunale Aus-

---

1) MENZEL, Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik in der Deutung des Bundesverfassungsgerichts, in: AöR 79 (1953/54), S. 334.

2) MENZEL, Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik, in: VVDStRL 12 (1954), S. 204. Damit ist die Frage einer analogen Anwendung des Art. 32 Abs. 3 GG auf Verträge unterstaatlicher Körperschaften angesprochen. Hierzu siehe unten S. 224 ff.

3) Jedenfalls räumt keine Verfassung der Staaten, mit deren Gemeinden deutsche kommunale Beziehungen aufgenommen haben, ihren Gemeinden auswärtige Befugnisse ein, die diese als Völkerrechtssubjekte qualifizieren würden.

landsbeziehungen ist zu verneinen, weil diese Beziehungen von Art. 32 GG nach dessen Sinn und Zweck, die Zuständigkeiten zur Gestaltung der staatlichen Beziehungen der Bundesrepublik zu anderen Völkerrechtssubjekten zwischen Bund und Ländern zu verteilen, nicht mehr erfaßt werden.

2. Zur Annahme einer Sachkompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhangs oder Natur der Sache auf dem Gebiet der kommunalen Auslandsbeziehungen

Es ist heute anerkannt, daß der Bund im Zweifel neben den ihm ausdrücklich verliehenen Zuständigkeiten alle diejenigen Zuständigkeiten besitzt, die er braucht, um die ihm zugewiesenen Aufgaben vollständig und wirksam erledigen zu können[1].

Eine Bundeszuständigkeit kraft Sachzusammenhangs - auch Annexkompetenz - kann dann angenommen werden, "wenn eine dem Bund zugewiesene Materie verständigerweise nicht geregelt werden kann, ohne daß zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird, wenn also ein Übergreifen in nicht ausdrücklich zugewiesene Materien unerläßliche Voraussetzung ist für die Regelung einer der Bundesgesetzgebung zugewiesenen Materie."[2]

---

1) ACHTERBERG, Zuständigkeit und Schranken stillschweigender Bundeszuständigkeiten im gegenwärtigen deutschen Verfassungsstaat, in: AöR 86 (1961), S. 63 ff.; DREHER, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Rahmen der auswärtigen Gewalt nach dem Bonner Grundgesetz. Zugleich ein Beitrag zum Wesen der Auswärtigen Gewalt und deren Einordnung in das gewaltenteilende, föderative Verfassungssystem, in: AöR 96 (1971), S. 237 ff.; BVerfGE 3, 407, 421 f.; 11, 89, 96 ff.; 12, 205, 237 f., 251; 15, 1, 20; 22, 180, 217 f.

2) BVerfGE 3, 407, 421.

Zuständigkeiten des Bundes kraft Sachzusammenhangs sind zwar im wesentlichen für den Bereich der Gesetzgebungskompetenz anerkannt, es sind aber keine Gründe ersichtlich, wieso der Gedanke des Sachzusammenhangs nicht auch für andere Kompetenzen Anwendung finden sollte. Dies hat seinen normativen Niederschlag in Art. 30 GG gefunden. Aus der Formulierung "... soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt", kann gefolgert werden, daß es neben den ausdrücklich zugewiesenen Kompetenzen auch stillschweigende Bundeszuständigkeiten gibt[1].

Für den Bereich der "auswärtigen Beziehungen" ist somit zu klären, ob "die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten" im Sinne des Art. 32 Abs. 1 GG unerläßlich und notwendig - nicht nur "zweckmäßigerweise" - auch die Pflege der Beziehungen zu ausländischen Gemeinden und internationalen kommunalen Spitzenverbänden einschließt. Die politischen Außenbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland stehen "in einem weltweiten Spannungsfeld politischer, wirtschaftlicher und militärischer Kräfte, welche ständig neuartige Formen zwischenstaatlicher Verständigung und institutionalisierter Zusammenarbeit hervorbringen."[2] Die verfassungsrechtliche Problematik besteht darin, die vielgestaltigen Vorgänge in der internationalen Sphäre in die Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes so einzufügen, daß die grundgesetzliche Entscheidung für ein einheitliches Auftreten der Bundesrepublik (des Gesamtstaates) nach außen, wie sie sich aus Art. 32 Abs. 1 GG selbst ergibt, gewahrt bleibt. Durch die kommunalen Auslandsbeziehungen können die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik sowohl positiv als auch negativ beeinflußt werden. Insbesondere den ca. 2000 Städtepartnerschaften muß man Wirkungen bis in den Bereich der un-

---

1) ACHTERBERG, a.a.O., S. 86.

2) ROJAHN, in: v. Münch, GG, Rdnr. 9 zu Art. 32.

mittelbaren zwischenstaatlichen Beziehungen zuerkennen. Dies könnte dafür sprechen, dem Bund im Bereich der kommunalen Außenbeziehungen zumindest eine Richtlinienkompetenz zuzubilligen, um sicherzustellen, daß kommunale und staatliche Außenbeziehungen stets im Gleichklang bleiben. Hierbei ist aber zu berücksichtigen, daß das Grundgesetz ein demokratisch-pluralistisches und föderatives Staatswesen konstituiert.

Die Gemeinden können sich nicht gemäß Art. 19 Abs. 3 GG wie Privatpersonen oder privatrechtliche Verbände (z.B. Gewerkschaften) bei außenpolitisch relevanten Aktionen auf Art. 5 GG stützen. Selbst wenn man nicht der wohl überwiegenden Auffassung folgt, daß die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG als eine lex specialis den den Gemeinden gegenüber dem Staat zustehenden Entfaltungsbereich definiert[1], sondern annimmt, daß sich die Gemeinden auch auf Grundrechte, "soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind" (Art. 19 Abs. 3 GG), berufen können, kann es für die Gemeinden kein Recht auf Meinungsfreiheit bezüglich der inhaltlichen Gestaltung kommunaler Auslandsbeziehungen geben. Die Gemeinden werden hier als Träger von öffentlichen Funktionen tätig und stellen sich als ein Teil der staatlichen Organisation und nicht nur als gesellschaftliche, d.h. außerhalb des Staates stehende Gebilde dar. Hier können die Grundrechte zum einen keine Anwendung finden, weil sie primär Schutz gegen die öffentliche Gewalt des Staates bieten sollen, zum anderen deshalb nicht, weil die Befugnisse der Gemeinden zur Wahr-

---

1) So EHRENSBERGER, Verfassungsrechtliche Fragen im Grenzgebiet zwischen kommunaler Selbstverwaltung und freier Wirtschaft, in: DÖV 1956, S. 129, 132; DUELP, Die Berufung juristischer Personen des öffentlichen Rechts auf Grundrechte. Ein Beitrag zur personalen Reichweite des Art. 19 Abs. 3 GG, S. 139 f.; STERN, Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: JR 1963, S. 202, 203 f.; DÜRIG, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rdnr. 48 zu Art. 19.

nehmung öffentlicher Aufgaben im Verhältnis zum Staat organisations- und kompetenzrechtlich, nicht grundrechtlich abgegrenzt werden[1].

Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 GG läßt aber erkennen, daß die Gemeinden "als Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus" (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Gemeindeordnung NW) verstanden werden und daß sie mit ihrem Selbstverwaltungsrecht das Recht zu eigener, auch politischer Willensbildung und zum Handeln in eigener Verantwortung erhalten haben. Diese verfassungsrechtlich verankerte Selbständigkeit der Gemeinden und der föderative Aufbau des Staates gebieten, ungeschriebene Kompetenzen des Bundes hier nur sehr zurückhaltend anzunehmen. Es ist deshalb besonders sorgsam zu prüfen, ob es im Interesse der Pflege der staatlichen Beziehungen wirklich unerläßlich notwendig ist, auch die Auslandsbeziehungen der Gemeinden in die auswärtige Gewalt des Bundes mit einzubeziehen. Soweit die Gemeinden Auslandsbeziehungen anknüpfen, tun sie dies im eigenen Namen, nicht im Namen der Bundesrepublik. Die Gemeinden repräsentieren also nicht die staatliche Außenpolitik. Hierzu müßten sie auch durch den Bund erkennbar ermächtigt worden sein. Den ausländischen Partnern dürfte die freiheitliche Position der deutschen Gemeinden nach dem Grundgesetz bekannt sein, so daß insoweit eine mißverständliche Beurteilung des Auftretens

---

1) Das BVerfG hat in st. Rspr. (E 21, 362, 373 ff.; 31, 314, 322; 45, 63, 79; 61, 82, 100 ff.) juristischen Personen des öffentlichen Rechts Grundrechtsfähigkeit zuerkannt, soweit sie den Bürgern "zur Verwirklichung ihrer individuellen Grundrechte dienen und als eigenständige, vom Staat unabhängige oder jedenfalls distanzierte Einrichtungen Bestand haben" (z. B. Rundfunkanstalten). In diesem Sinne können die Gemeinden nur Grundrechtsträger sein, soweit sie nicht in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben tätig werden; vgl. KRÖGER, Juristische Personen des öffentlichen Rechts als Grundrechtsträger, in: JuS 1981, S. 26, 29; v. MUTIUS, in: BK zum GG, Rdnr. 78 ff., 87 zu Art. 19 III; HENDRICHS, in: v. Münch, GG, Rdnr. 38 zu Art. 19.

deutscher Gemeinden im Ausland ausgeschlossen sein dürfte. Es ist bis heute kein Fall bekannt geworden, in dem kommunale Aktivitäten die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik ernstlich beeinträchtigt hätten. Selbst wenn ein solcher Fall einmal eintreten sollte, würde die Annahme einer generellen Richtlinienkompetenz des Bundes für kommunale Auslandsbeziehungen eine unangemessene Beschränkung der den Gemeinden verfassungsrechtlich eingeräumten Freiheit zur Selbstverwaltung bedeuten[1]. Unangemessen insbesondere deshalb, weil hier mit den Mitteln der Kommunalaufsicht hinreichend Abhilfe geschaffen werden könnte[2].

Eine Zuständigkeit des Bundes kraft Sachzusammenhangs für kommunale Auslandsbeziehungen kann somit nicht angenommen werden. Es könnte jedoch eine Zuständigkeit kraft Natur der Sache in Betracht kommen.

In ständiger Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht eine Formulierung von Anschütz übernommen: "Eine Kompetenz aus der Natur der Sache ist begründet nach dem ungeschriebenen, im Wesen der Dinge begründeten, mithin einer ausdrücklichen Anerkennung durch die Reichsverfassung nicht bedürftigen Rechtssatz, wonach gewisse Sachgebiete, weil sie ihrer Natur nach eigenste, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeit a priori entrückte Angelegenheiten des Reiches darstellen, vom Reiche und nur von ihm geregelt werden können"[3]. Das Problem stillschweigender Bundeszuständigkeiten ist zwar meist im Zusammenhang mit der Klärung von Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern behandelt worden, tritt aber auch

---

1) Zur Bedeutung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts für die kommunalen Auslandsbeziehungen siehe unten S. 228 ff.

2) Hierzu unten S. 266 f.

3) BVerfGE 22, 180, 217; 11, 89, 98 f.; 12, 205, 251.

im Bereich der Verwaltungskompetenzen auf[1]. Auch im Bereich der Pflege der auswärtigen Beziehungen könnte somit die auswärtige Gewalt des Bundes "kraft Natur der Sache" auf außerhalb des Art. 32 Abs. 1 GG liegende Aufgabenbereiche erweitert sein, die mit den staatlichen auswärtigen Beziehungen in einem Zusammenhang stehen, nicht ausdrücklich verfassungsrechtlich geregelt sind, aber sich ihrer Natur nach als ureigenste Angelegenheit des Bundes darstellen[2].

Die Annahme einer Bundeszuständigkeit kraft Natur der Sache setzt eine Lücke in der Verfassung voraus[3]. Diese Lücke kann hier darin gesehen werden, daß das Grundgesetz keine Regelung über Auslandsbeziehungen unterstaatlicher Gebietskörperschaften enthält[4]. Eine Zuständigkeit des Bundes könnte sich in diesem Bereich aus "evident höherwertigen Bundesinteressen"[5] ergeben, die die Regelung der kommunalen Auslandsbeziehungen als eine ureigenste Sache des Bundes unter Ausschluß anderer Möglichkeiten sachgerechter Lösung zwingend erforderten[6]. Die Außenpolitik eines Staates ist sicher in erster Linie Sache der Organe dieses Staates selbst, und zwar in einem Bundesstaat der Bundesorgane. Es ist aber kein Grund

---

1) Vgl. BVerfGE 12, 205 ff. (Zuständigkeit zur Gründung einer "Deutschland-Fernsehen GmbH" durch den Bund).

2) So nimmt FASTENRATH, Auswärtige Gewalt im Verfassungsstaat, S. 36, aus der Natur der Sache eine Zuständigkeit des Bundes für solche Auslandsbeziehungen an, bei denen eine einheitliche Repräsentation der Bundesrepublik "notwendig und angezeigt" ist, z.B. beim Goethe-Institut und der Deutschen Welle.

3) ACHTERBERG, AöR 86 (1961), S. 68.

4) Im Hinblick auf die in Art. 30, 70, 83 GG enthaltenen Zuständigkeitsvermutungen kann eine "Lücke" in dem hier verstandenen Sinne nur bedeuten, daß es an einer ausdrücklichen grundgesetzlichen Regelung fehlt. Vgl. ACHTERBERG, AöR 86 (1961), S. 79 ff.

5) KÜCHENHOFF, Ausdrückliches, stillschweigendes und ungeschriebenes Recht in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, S. 53.

6) BVerfGE 11, 89, 99.

ersichtlich, wieso alle grenzüberschreitenden Beziehungen unterstaatlicher Körperschaften, Anstalten oder sonstiger öffentlicher Einrichtungen in der Hand des Bundes monopolisiert werden müßten. Das Grundgesetz selbst normiert ausdrücklich in Art. 32 Abs. 3 GG eine Zuständigkeit der Bundesländer für einen bestimmten Teilbereich. Die bisherige Praxis der kommunalen Auslandsbeziehungen hat gezeigt, daß keine evidenten Bundesinteressen berührt werden, die eine Zuständigkeit des Bundes auf diesem Gebiet zwingend erforderten. Die von den Gemeinden freiheitlich und ohne einschränkende staatliche Richtlinien erfolgreich gestalteten kommunalen Auslandsbeziehungen haben den außenpolitischen Interessen des Bundes in den Bereichen der Völkerverständigung und der europäischen Integration bisher nur Vorteile gebracht. Betreffend der Inhalte der kommunalen Auslandsbeziehungen ist zu berücksichtigen, daß die Gemeinden im wesentlichen Belange der örtlichen Gemeinschaft auf den Gebieten der örtlichen Daseinsvorsorge, der bürgerschaftlichen Kontakte, des kommunalen Erfahrungsaustausches und der Vertretung kommunaler Interessen wahrnehmen. Dies sind Angelegenheiten, die die betroffenen Gemeinden augenscheinlich auch grenzüberschreitend besser wahrnehmen können als der Bund.

Es kann deshalb nicht angenommen werden, daß der Bund die Pflege kommunaler Auslandsbeziehungen als seine ureigenste Angelegenheit selbst in die Hand nehmen müßte. Eine Bundeszuständigkeit kraft Natur der Sache scheidet somit aus.

3. Der Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung gemäß Art. 32 Abs. 3 GG

Die bisherigen Untersuchungen haben ergeben, daß sich die auswärtige Gewalt auf den Bereich der staatli-

chen Beziehungen zu anderen Völkerrechtssubjekten beschränkt und den Bereich der kommunalen Auslandsbeziehungen nicht erfaßt.

Es ist aber nicht zu leugnen, daß die Gemeinden mit ihrer "kommunalen Außenpolitik" auch die staatlichen auswärtigen Beziehungen beeinflussen können. Dies trifft insbesondere für das weite Feld der Städtepartnerschaften zu. Die Frage geht somit dahin, ob und inwieweit die verfassungsrechtliche Entscheidung in Art. 32 GG für ein Monopol der auswärtigen Gewalt in Händen des Bundes nicht eine rechtliche Einschränkung einer "außenpolitischen Freiheit" der Gemeinde erfordert.

Teilweise wird die Ansicht vertreten, daß es den Gemeinden freistehe, eine eigene "kommunale Außenpolitik" zu betreiben[1], die keiner Zustimmung der Bundesregierung bedürfe[2]. In der Enquete-Kommission des Bundestages zur Verfassungsreform setzte sich gegen das "Argument, eine sehr allgemeine Formulierung wie die 'Pflege der auswärtigen Beziehungen' in Art. 32 Abs. 1 GG lasse es nicht mehr zu, daß auf unterer Ebene direkte Kontakte etwa mit Partnerstädten im Ausland hergestellt werden können, wenn der Bund dies nicht jeweils ausdrücklich zubillige", die Auffassung durch, "daß selbst ein so allgemeiner Begriff wie 'Pflege der auswärtigen Beziehungen' die Auslandskontakte der Regionen und Städte im Normalfall nicht erfasse ..."[3].

Für den Bereich gemeindlicher Verpflichtungen über die Bundesgrenze hinweg - also für die interkommunalen und

---

1) TOMUSCHAT, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, in: VVDStRL 36 (1978), S. 7, 24 f.

2) KLEIN, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Rdnr. 14 zu Art. 32.

3) Schlußbericht der Enquete-Kommission "Verfassungsreform" vom 9.12.1976, Drucksache des Dt. Bundestags 7/5924, S. 228, 272.

regionalen grenzüberschreitenden Verträge in den Grenzgebieten - wird jedoch teilweise eine Zustimmung der Bundesregierung für erforderlich gehalten.

Reichel will Art. 32 Abs. 3 GG unmittelbar auf den Abschluß von Verträgen unterstaatlicher Körperschaften mit ausländischen öffentlichrechtlichen Körperschaften anwenden. Das Grundgesetz sehe die Gemeinden als Bestandteile des Staatsaufbaus der Länder an. Wenn deshalb das Grundgesetz von "Ländern" spreche, wolle es sie nicht in einen Gegensatz zu den eingegliederten öffentlichrechtlichen Körperschaften stellen, sondern sowohl die Länder wie ihre gesamte innere Gliederung erfassen[1]. Was den ausländischen Vertragspartner betrifft, sei der Begriff der "Verträge mit ausländischen Staaten" im weitesten Sinne auszulegen; die Interessen der Bundesaußenpolitik könnten bei Verträgen mit ausländischen unterstaatlichen Körperschaften in gleicher Weise berührt werden wie bei Verträgen mit auswärtigen Staaten im engeren Sinne[2]. Einer unmittelbaren Anwendung des Art. 32 Abs. 3 GG kann jedoch nicht zugestimmt werden. Art. 32 Abs. 3 GG ermöglicht den Ländern eine Teilnahme am Völkerrechtsverkehr. Die Länder werden wegen ihrer Eigenstaatlichkeit in das System der auswärtigen Gewalt einbezogen. Die Gemeinden werden auch als Bestandteile des inneren Staatsaufbaus der Länder nicht an der auswärtigen Gewalt beteiligt[3]. Die gemäß Art. 32 Abs. 3 GG erforderliche Zustimmung bezieht sich somit nur auf die Länderverträge. Das ergibt sich auch daraus, daß das Zustimmungserfordernis nicht Ausfluß eines staatsaufsichtlichen Gedankens, son-

---

1) REICHEL, Die auswärtige Gewalt, S. 155.

2) REICHEL, a.a.O., S. 156.

3) ROJAHN, in: v. Münch, GG, Rdnr. 35 zu Art. 32; vgl. schon oben S. 172 ff.

dern selbst verfassungsrechtliche Komponente der auswärtigen Gewalt ist[1].

Häufig wird die Ansicht vertreten, die Eingehung vertraglicher gemeindlicher Verpflichtungen über die Bundesgrenze hinweg bedürfe der Zustimmung der Bundesregierung gemäß Art. 32 Abs. 3 GG analog[2]. Menzel nimmt eine Lücke im Bereich der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der auswärtigen Gewalt an: Ganz offensichtlich könne das Fehlen von verfassungsrechtlichen Vorschriften für Verträge, die von den Gebietskörperschaften unterhalb der Landesebene abgeschlossen werden, nicht der absoluten Freiheit der Vertragschließenden überlassen bleiben. Andernfalls bestünde die Gefahr, daß diese Möglichkeit benutzt würde, um Regelungen durchzusetzen, die auf der Ebene der Bundesrepublik zu den auswärtigen Staaten wegen Nichtzustimmung der parlamentarischen Körperschaften oder aus einem sonstigen Grund nicht verwirklicht werden könnten[3]. Abgesehen davon, daß ein generelles Bedürfnis für die Zustimmung seitens der Bundesregierung nicht recht ersichtlich ist, da im Bereich vertraglicher kommunaler Auslandsbeziehungen regelmäßig Abkommen mit benachbarten Grenzgemeinden im Rahmen des örtlichen Wirkungskreises getroffen werden, die nur geringfügige Bedeutung für die außen-

---

1) DREHER, Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Rahmen der auswärtigen Gewalt, S. 84.

2) MENZEL, AöR 79 (1953/54), S. 334; DERS., VVDStRL 12 (1954), S. 204; ähnlich STEIN, BaöRV 67 (1975), S. 37, der ohne Angabe einer Rechtsgrundlage annimmt, daß "echte vertragliche Verpflichtungen" zwischen den Gemeinden nur nach "besonderer Ermächtigung durch die Bundesregierung" eingegangen werden dürften; BERNHARDT, BaöRV 32 (1957), S. 176, allerdings nur für Länderverträge mit Nicht-Völkerrechtssubjekten.

3) MENZEL, AöR 79 (1953/54), S. 334; DERS., VVDStRL 12 (1954), S. 204.

politischen Beziehungen der Bundesrepublik haben[1], ist auch eine Lücke im Bereich der verfassungsrechtlichen Regelungen zur auswärtigen Gewalt nicht ersichtlich.

Eine Norm oder eine Regelung im Ganzen ist dann "lückenhaft", wenn sie eine Regel vermissen läßt, die nach ihrem eigenen Sinnzusammenhang erwartet werden muß. Ob eine derartige Lücke vorliegt, ist vom Standpunkt des Gesetzes selbst aus zu beurteilen, der dem Gesetz zugrunde liegenden Regelungsabsicht, der mit ihm verfolgten Zwecke und des gesetzgeberischen Plans[2]. Art. 32 GG enthält die grundlegende Entscheidung darüber, wie die Aufgabenbereiche von Bund und Ländern auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten gegeneinander abzugrenzen sind, in welchem Umfang Gesamtstaat und Gliedstaaten Träger der auswärtigen Gewalt sind[3]. Ob die Länder mit dem gemäß Art. 32 Abs. 3 GG eingeräumten Recht auf Abschluß von Verträgen mit auswärtigen Staaten im Kompetenzbereich des Bundes tätig werden, auch wenn der Vertragsabschluß Materien der ausschließlichen Ländergesetzgebung erfaßt, soll hier offenbleiben[4]. Der Zustimmungsvorbehalt gemäß Art. 32 Abs. 3 GG räumt dem Bund jedenfalls

---

1) ROJAHN, in: v. Münch, GG, Rdnr. 35a zu Art. 32. Darüber hinaus würde der politisch gewichtigere Teil der kommunalen Auslandsbeziehungen, besonders die Städtepartnerschaften, von der Vorschrift des Art. 32 Abs. 3 GG schon deshalb nicht erfaßt, weil es sich nicht um vertragliche Beziehungen handelt.

2) LARENZ, Methodenlehre der Rechtsiwssenschaft, S. 358.

3) ROJAHN, in: v. Münch, GG, Rdnr. 1 zu Art. 32.

4) Nach herrschender - umstrittener - Ansicht üben die Länder eigene auswärtige Gewalt aus, die von der umfassenden Kompetenz des Bundes aber überlagert wird. Vgl. DREHER, a.a.O., S. 34 ff. m.w.N.; REICHEL, Die Auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz, S. 184 ff. (ausführlich zum Meinungsstand); a.A. BLUMENWITZ, Schutz innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften, S. 93 ff. Siehe hierzu nähere Ausführungen unten S. 399 ff.

die Möglichkeiten einer präventiven Kontrolle[1] zu dem Zweck ein, eine einheitliche Außenpolitik zu gewährleisten und für den Bund unzweckmäßige Länderverträge zu verhüten. Dieses Zustimmungserfordernis ist selbst verfassungsrechtliche Komponente der auswärtigen Gewalt. Es findet seinen Sinn im Prinzip der Homogenität des Bundesstaates im auswärtigen Bereich, das in Art. 32 Abs. 1 GG durch die Zuweisung der maßgeblichen auswärtigen Gewalt an den Bund seinen Ausdruck gefunden hat.

Für den Bereich nichtstaatlicher Auslandsbeziehungen soll das Zustimmungserfordernis schon nach der dem Art. 32 Abs. 3 GG zugrunde liegenden Regelungsabsicht keine Anwendung finden. Da die Gemeinden keinen Anteil an der auswärtigen Gewalt haben und die kommunalen grenzüberschreitenden Verträge auch keine auswärtigen Beziehungen im Sinne des Art. 32 GG sind, kann das nur für den Bereich der staatlichen auswärtigen Beziehungen konzipierte Zustimmungserfordernis des Art. 32 Abs. 3 GG auf kommunale Auslandsbeziehungen auch analog keine Anwendung finden[2].

Das Grundgesetz läßt auch im Hinblick auf eine Einschränkung der kommunalen Freiheit im Bereich der nichtvertraglichen kommunalen Auslandsbeziehungen keine Regelungslücken erkennen. Die Verfassung hat in Art. 32, 59, 73 GG grundsätzlich über die Zuständigkeiten von Bund und Ländern auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten des Staatswesens entschieden. Regelungen über grenzüberschrei-

---

1) Vgl. BVerfGE 2, 347, 371: "Die Zustimmung bedeutet in jedem Fall ein 'nihil obstat' vom Standpunkt des Bundesinteresses".

2) Im Ergebnis ebenso ZULEEG, in: Wassermann, Alternativkomm. zum GG, Rdnr. 44 zu Art. 32, mit der hier nicht weiterverfolgten Begründung, eine analoge Anwendung auf Auslandskontakte unterstaatlicher Verwaltungseinheiten wäre erst recht unangemessen, wenn man bereits eine analoge Anwendung "für die den Ländern zugestandenen außervertraglichen Beziehungen (... für) unangemessen" erachte.

tende Beziehungen unterstaatlicher Körperschaften waren weder nach dem Willen der historischen Verfassunggeber beabsichtigt[1], noch ergibt sich ein dahingehender nach Wortlaut und Sinnzusammenhang der in Frage kommenden vorgenannten Normen objektiver Wille des Gesetzgebers. Es kann somit auch nicht von einer "planwidrigen Unvollständigkeit"[2] des Grundgesetzes gesprochen werden.

Sofern man gleichwohl der Auffassung ist, das Fehlen verfassungsrechtlicher Vorschriften zur Einschränkung der Freiheit kommunaler Auslandsbeziehungen stelle eine Lücke im Grundgesetz dar, handelt es sich nicht um eine Lücke, die im Wege gesetzesimmanenter Rechtsfortbildung durch Analogie zu schließen wäre. Auch eine Schließung dieser Lücke im Wege gesetzesüberschreitender Rechtsfortbildung etwa im Hinblick auf die "Natur der Sache" scheidet aus, weil es offensichtlich an den hierzu erforderlichen Voraussetzungen fehlt[3]. Es bliebe somit letztlich nur noch die Möglichkeit, de lege ferenda eine Ergänzung des Grundgesetzes zu fordern. Ob aber überhaupt insoweit eine rechtspolitische Lücke im Grundgesetz besteht, eine Notwendigkeit zur Einschränkung kommunaler Freiheit auf dem Gebiet kommunaler Auslandsbeziehungen vorhanden ist, kann erst nach der näheren Klärung des den Gemeinden verfassungsrechtlich eingeräumten Freiheitsbereichs kommunaler Selbstverwaltung abschließend beurteilt werden. Die Meinungen, die eine Kontrolle der kommunalen Auslandsverpflichtungen über ein Zustimmungserfordernis der Bundesregierung gemäß Art. 32 Abs. 3 GG unmittelbar oder analog anstreben, berücksichtigen nicht, daß auch andere verfassungsrechtliche Regelungen, insbesondere Art. 28 Abs. 2 GG oder vielleicht ein allgemeiner Grundsatz

---

1) Vgl. ausführliche Darstellung bei DREHER, a.a.O., S. 36 ff.

2) Zum Begriff: LARENZ, Methodenlehre, S. 358.

3) Vgl. oben S.215 ff.

der Bundestreue der Freiheit der Gemeinden hinreichende Schranken setzen können. Inwieweit diese Rechtsinstitute auch effektiv von Bund und Ländern zum Schutze der staatlichen Außenpolitik eingesetzt werden können, bleibt noch zu untersuchen.

Jedenfalls kann als Zwischenergebnis festgehalten werden, daß die kommunalen Auslandsbeziehungen keine auswärtigen Beziehungen im Sinne des Art. 32 GG darstellen und daß der Bund keine Zuständigkeiten zur Reglementierung der kommunalen Auslandsbeziehungen besitzt, auch nicht in der Form eines Zustimmungserfordernisses.

Von der Feststellung, daß die kommunalen Auslandsbeziehungen als solche nicht der auswärtigen Gewalt unterliegen, ist jedoch der Fall streng zu trennen, daß die Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Auslandsbeziehungen in den Kompetenzbereich des Bundes auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten insoweit eingreifen, als sie Themen aufgreifen, die der staatlichen Außenpolitik als Akte der "Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten" vorbehalten sind. Diese Problematik, die im Bereich der Städtepartnerschaften aktuell ist, soll im Zusammenhang mit der Klärung des allgemeinen Kompetenzbereichs der Gemeinden bei ihren Auslandsbeziehungen erörtert werden[1].

4. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht als Rechtsgrundlage zur Aufnahme kommunaler Auslandsbeziehungen

Die Feststellung, daß die kommunalen Auslandsbeziehungen nicht der auswärtigen Gewalt des Staates unterliegen, hat noch die Frage unbeantwortet gelassen, auf Grund welcher Rechtsgrundlage die Gemeinden überhaupt po-

---

1) Siehe unten S. 251 ff.

sitiv befugt sind, staatsgrenzenüberschreitende Beziehungen aufzunehmen, ob sie hierzu aus eigenem Recht befugt sind oder einer besonderen staatlichen Ermächtigung bedürfen.

Eine ausdrückliche Kompetenz für die Aufnahme von Auslandsbeziehungen findet sich weder im Grundgesetz noch in den Verfassungen der Bundesländer. Es ist jedoch naheliegend, hier von der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG auszugehen.

Die Literatur hat die Frage der kommunalen Kompetenz zur Aufnahme von Auslandsbeziehungen bisher nur wenig behandelt[1]. Teilweise wird angenommen, daß Angelegenheiten, die ihrer Natur nach örtlich sind und damit im Bereich des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden liegen, nicht dadurch, daß sich die Gemeinden zu ihrer Erledigung mit ausländischen Nachbarn zusammenschließen, überörtlich würden[2]. Teilweise wird angenommen, daß jedenfalls eine grenzüberschreitende Kooperation auf der Ebene öffentlichrechtlicher Verträge ohne staatliche Ermächtigung unzulässig sei, weil dadurch unzulässigerweise in das Organisationsrecht des Staates eingegriffen werde[3]. Andere Autoren begrenzen das Erfordernis einer besonderen staatlichen Ermächtigung auf öffentlichrechtliche Verträge, die

---

1) Über die Zulässigkeit und die Grenzen innerstaatlicher interkommunaler Zusammenarbeit liegen eingehende Untersuchungen vor. Vgl.: ROTHE, Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland, 1965; DUVENBECK, Interkommunale Zusammenarbeit und Art. 28 Abs. 2 GG, 1966; GRAWERT, Rechtsfragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Gemeinden, in: DVBl. 1971, S. 484 ff.

2) JORDANS, Grenzüberschreitende Rechtsprobleme, S. 97.

3) SCHLÖGEL, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 112 f.; BEYERLIN, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit benachbarter Gemeinden und auswärtige Gewalt, S. 120.

die Übertragung von Hoheitsrechten zum Gegenstand haben[1], weil hierdurch "das Über- und Unterordnungsverhältnis berührt" werde und die die Übertragung von Hoheitsrechten betreffenden staatlichen Regelungen sich regelmäßig nur auf die zum eigenen Staatsverband gehörenden Kommunen bezögen[2]. Einschlägige Rechtsprechung hierzu ist nicht bekannt.

Ausgangspunkt der hier anzustellenden Überlegungen muß sein, daß die Gemeinden als unterstaatliche Gebietskörperschaften sich auf ihren Zuständigkeitsbereich zu beschränken haben. Sie sind nicht berechtigt, die ihnen gesetzten rechtlichen Schranken zu überschreiten[3]. Die Bestimmung dieser Schranken kann hier auch nicht allein nach dem Inhalt der kommunalen Auslandsbeziehungen erfolgen, weil das Recht zur Erledigung einer Aufgabe des örtlichen Wirkungskreises nicht notwendig zugleich das Recht beinhaltet, diese Aufgabe auf beliebige Art und Weise erledigen zu können[4].

Für den Bereich innerstaatlicher kommunaler Zusammenarbeit ist geklärt, daß es den Gemeinden offensteht, sich freiwillig mit anderen Gemeinden zur gemeinsamen Erledigung kommunaler Aufgaben zusammenzuschließen[5]. Die Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG[6] beinhaltet auch

---

1) OEHM, Rechtsprobleme, S. 96, 120 f.; WOEHRLING, OECD, ENV/TFP/77.10, S. 26 ff.

2) OEHM, a.a.O., S. 96.

3) Vgl. nur BVerfGE 8, 122, 134.

4) Anders wohl JORDANS, a.a.O., S. 77.

5) BVerfGE 26, 228, 239 f.

6) Die verschiedenen Landesverfassungen sind insoweit inhaltlich gleichlautend, vgl. Art. 71 bw Verf.; Art. 10, 11, 83 bay Verf.; Art. 44 nds Verf.; Art. 78 nw Verf.; Art. 49 rhpf Verf.; Art. 122, 123 sa Verf.; Art. 39 sh Verf.

eine Kooperationsgarantie. Die Ausdeutung der Selbstverwaltungsgarantie zu einer Kooperationsgarantie ist die Antwort auf den anhaltenden Prozeß der tatsächlichen Schrumpfung der Selbstverwaltung der Gemeinden in örtlicher Absonderung, der wachsenden infrastrukturellen Verflechtung und des allgemein zu beobachtenden "Entörtlichungsprozesses"[1]. Außerdem gibt es heute viele gemeindliche Aufgaben, deren Wahrnehmung irgendwelche Auswirkungen auf dem Gebiete der Nachbargemeinden haben. Die gegenseitige Abstimmung dient hier regelmäßig den Bedürfnissen der eigenen Bevölkerung und hat damit bereits einen spezifisch örtlichen Bezug[2]. Schließlich gibt es kommunale Aufgaben wie die Förderung bürgerschaftlicher Kontakte oder die Verfolgung allgemeiner, eine Vielzahl von Gemeinden betreffender, kommunalpolitischer Angelegenheiten, die schon ihrer Natur nach eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden bedingen. Die Ausdeutung der Selbstverwaltungsgarantie zu einer Kooperationsgarantie gründet sich auch darauf, daß bei der Bestimmung des Umfangs der Selbstverwaltung historische Momente eine wichtige Rolle spielen[3]. Die Möglichkeit der Delegation kommunaler Aufgaben auf andere Gemeinden oder kommunale Verbände war schon vor Erlaß des Grundgesetzes bekannt und anerkannt. Diese Art der Durchführung öffentlicher Aufgaben durch die Gemeinden sollte durch Art. 28 Abs. 2 GG nicht beseitigt werden. Durch Art. 28 Abs. 2 GG sollte

---

1) GRAWERT, a.a.O., S. 484 f.; RENGELING, Formen interkommunaler Zusammenarbeit, in: HkWP Bd. 2, S. 365, 392 ff.; kritisch hierzu: FABER, in: Wassermann, Alternativkomm. zum GG, Rdnr. 17 zu Art. 28.

2) Vgl. DUVENBECK, a.a.O., S. 81 f.

3) Vgl. BVerfGE 11, 266, 274; 17, 172, 182; 23, 353, 366; 26, 228, 238.

die kommunale Selbstverwaltung vielmehr in ihrer "geschichtlich gewordenen Gänze" gewährleistet werden[1].

Die Gründe, die für ein aus dem Selbstverwaltungsrecht abgeleitetes Recht der Gemeinden auf interkommunale Zusammenarbeit sprechen, gelten gleichermaßen für die innerstaatliche wie für die grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit.

Besondere Gesichtspunkte können hier allenfalls für den Bereich interkommunaler Kooperation auf der Ebene öffentlichrechtlicher Verträge gelten. Für diesen Bereich sehen die Landesgesetze über kommunale Gemeinschaftsarbeit[2] verschiedene Genehmigungsvorbehalte vor[3]. Dadurch begründen diese Gesetze die Möglichkeit kommunaler Kooperation aber nicht konstitutiv, sondern wollen nur eine in bestimmten Rechtsformen erfolgende öffentlichrechtliche Zusammenarbeit aufsichtsrechtlich kontrollieren. Dies ergibt sich daraus, daß der Katalog der Rechtsformen kommunaler Zusammenarbeit in diesen Landesgesetzen

---

1) DUVENBECK, a.a.O., S. 86 ff., 92 ff. mit weiteren Ausführungen; kritisch zu dieser historischen Herleitung der Kooperationsgarantie: SCHMIDT-JORTZIG, Kooperationshoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände bei Erfüllung ihrer Aufgaben, in: v. MUTIUS (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, S. 524, 526 f.

2) In Nordrhein-Westfalen: Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit i.d.F. der Bekanntmachung vom 1.10.1979 (GV NW, S. 261); synoptische Gegenüberstellung aller Landesgesetze in: RENGELING, a.a.O., S. 397.

3) Vgl. §§ 10 Abs. 1, 24 Abs. 2 KGAG-NW für die Gründung von Zweckverbänden und für sog. öffentlichrechtliche Vereinbarungen.

nicht abschließend geregelt worden ist[1]. Soweit für die Gründung eines Zweckverbandes und für eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung ein Genehmigungsvorbehalt der staatlichen Aufsichtsbehörde besteht, hat das seinen Grund darin, daß die Übernahme einer Aufgabe in die Zuständigkeit eines Zweckverbandes bzw. einer beteiligten Gemeinde zur Entlastung der abgebenden Gemeinde(n), also die Zuständigkeitsverschiebung, eine auch für Dritte verbindliche Rechtslage schafft, insbesondere das Interesse an einer überschaubaren und geordneten Zuständigkeitsverteilung für die öffentlichen Aufgaben stark berührt wird[2].
Für die übrigen Arten kommunaler Zusammenarbeit sehen die Gesetze über die kommunale Gemeinschaftsarbeit auch im öffentlichrechtlichen Bereich keinen staatlichen Genehmigungsvorbehalt vor.

Für die die Landesgrenzen der Bundesländer überschreitende Zusammenarbeit von Gemeinden wird die Ansicht vertreten, daß der Kooperationsgarantie jedenfalls im Bereich öffentlichrechtlicher Kooperation eine neue Dimension hinzugefügt werde[3]. Die Grenzüberschreitung führe zu Zuständigkeitsbindungen und -verschiebungen über den Landesbereich hinaus. Sie wirke vor allem auf Umfang und Intensität der Staatsaufsicht. Damit binde sie mit der Gemein-

---

1) So läßt § 1 Abs. 3 KGAG-NW die "Befugnis, zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben die Gestaltungsmöglichkeiten des Privatrechts zu benutzen, ... unberührt". Auch im öffentlichrechtlichen Bereich sind neben der kommunalen Arbeitsgemeinschaft und der öffentlichrechtlichen Vereinbarung sonstige freie öffentlichrechtliche Verträge zwischen den Gemeinden möglich, ohne daß dafür eine ausdrückliche Ermächtigung vorliegen müßte. Vgl. WAGENER, Gemeindeverbandsrecht in NRW, Kommentar zur LKO, AO, LVO und KGAG, Rdnr. 6 zu § 1 KGAG.

2) WAGENER, a.a.O., Rdnr. 2 zu § 10 KGAG; ROTHE, a.a.O., S. 51.

3) GRAWERT, a.a.O., S. 485. Die Problematik der Überschreitung der bundesstaatlichen Grenzen läßt Grawert unerwähnt.

degewalt zugleich die Landesgewalt. Die Gemeinden ständen jedoch allein in der "verfassungsmäßigen Ordnung" des einzelnen Landes. Als grenzüberschreitende Garantie verstanden, müßte Art. 28 Abs. 2 GG dann konsequenterweise auch gegenüber der nachbarlichen Landesstaatsgewalt effektiviert werden. Diese Ausdehnung sei ihm jedoch fremd. Infolgedessen bedürften die Gemeinden hier einer konstitutiven Ermächtigung, die durch einseitige landesgesetzliche Kooperationsermächtigung oder durch zweiseitige Länderverträge erfolgen könne[1].

Wenn diese Ansicht richtig ist, dann bedarf die öffentlichrechtliche Zusammenarbeit der Gemeinden über die bundesstaatlichen Grenzen hinweg erst recht einer staatlichen Ermächtigung. Jedoch ist diese Ansicht so nicht haltbar. Nicht die Grenzüberschreitung, sondern nur eine Zuständigkeitsverschiebung - die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe zur Erledigung auf einen anderen Hoheitsträger - wirkt auf die Staatsgewalt ein. Nur durch die Gründung von Zweckverbänden und durch öffentlichrechtliche Vereinbarungen im Sinne der Landesgesetze über kommunale Gemeinschaftsarbeit kann es zu Zuständigkeitsübertragungen kommen[2]. In allen übrigen Bereichen grenzüberschreitender kommunaler Beziehungen im privatrechtlichen oder öffentlichrechtlichen Bereich werden keine Zuständigkeiten übertragen. Vertragliche Vereinbarungen wirken dort nur inter partes. Gegenüber Bürgern und staatlicher Aufsichtsbehörde bleibt die jeweilige Gemeinde verpflichtet. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden umfaßt aber auch das Recht zur grenzüberschreitenden Kooperation durch Bildung von Zweckverbänden und den Abschluß öffentlichrechtlicher Vereinbarungen[3]. Soweit die Landesgesetze über kommunale

---

1) Ebd.

2) Vgl. §§ 6 Abs. 1, 23 Abs. 2 Satz 1 KGAG-NW.

3) So RENGELING, a.a.O., S. 394, jedenfalls für den innerstaatlichen Bereich.

Gemeinschaftsarbeit für die Landesgrenzen überschreitende Zusammenarbeit in diesen Kooperationsformen besondere aufsichtsrechtliche Genehmigungsvorbehalte vorsehen[1], ist darin eine rechtliche Einschränkung der Kooperationsfreiheit zu sehen, die ihre Rechtsgrundlage in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG findet, wonach die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden nur "im Rahmen der Gesetze" besteht[2].

Das so verfassungsrechtlich gewährleistete Recht der Gemeinden zur Übertragung von kommunalen Aufgaben in die Zuständigkeit einer anderen Gemeinde oder eines Verbandes könnte jedoch räumlich auf das Staatsgebiet der Bundesrepublik beschränkt sein, soweit der neue Aufgabenträger in Erledigung der ihm übertragenen Rechte und Pflichten hoheitlich tätig wird. Gegen die unmittelbare Ausübung hoheitlicher Gewalt einer ausländischen Gemeinde oder eines ausländischen Verbandes innerhalb des deutschen Staatsgebietes könnte die Regelung des Art. 24 Abs. 1 GG stehen. Danach kann der Bund "durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen". Es wäre voreilig, aus der richtigen Feststellung des Bundesverfassungsgerichts im Kehler Hafen-Urteil, daß Körperschaften des öffentlichen Rechts, die nur dem Recht eines einzelnen Staates unterstehen, nicht zwischenstaatliche Einrichtungen im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG sein können[3], ohne weiteres den Schluß ziehen, daß die Gemeindeverbände keine zwischenstaatlichen Einrichtungen seien und somit Art. 24 Abs. 1 GG keine Anwendung finde[4]. Art. 24

---

1) Vgl. §§ 4 Abs. 3, 24 Abs. 2 i.V.m. 29 Abs. 1 Ziffer 1 KGAG.

2) Zur Anwendbarkeit dieser Gesetze auf die staatsgrenzenüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit siehe unten S. 420 f.

3) BVerfGE 2, 347, 378. Zum Begriff der "zwischenstaatlichen Einrichtung" vgl. MAUNZ, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rdnr. 21 zu Art. 24.

4) So aber: OEHM, Rechtsprobleme, S. 105.

Abs. 1 GG ist dahin zu verstehen, daß die unmittelbare Ausübung ausländischer Hoheitsgewalt im deutschen Staatsgebiet nur durch solche "zwischenstaatlichen Einrichtungen" zulässig ist, die vom Bund durch völkerrechtlichen Vertrag errichtet worden sind[1]. Art. 24 Abs. 1 GG ermächtigt ausdrücklich den "Bund", zur Integration der Bundesrepublik in internationale und supranationale Gemeinschaften das Territorium der Bundesrepublik für eine außerstaatliche Hoheitsgewalt zu öffnen, und stellt damit klar, daß die Länder auch auf dem Gebiete ihrer Gesetzgebungszuständigkeit nicht befugt sind, hoheitliche Substanz an einen außerstaatlichen Träger abzugeben[2]. Die Ausschließlichkeit der Bundeskompetenz erfaßt auch die in die verfassungsmäßige Ordnung eines Bundeslandes eingebetteten unterstaatlichen Verwaltungsträger wie die Gemeinden[3]. Aus dem Umstand, daß gemäß dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu dem Kehler Hafen-Abkommen Körperschaften, die einem fremden Staat eingegliedert sind, keine zwischenstaatlichen Einrichtungen im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG sind, darf deshalb nicht geschlossen werden, daß auf diese Körperschaften Hoheitsrechte ohne weiteres übertragen werden dürften. Die Unterwerfung

---

1) Im strengen Sinne findet keine "Übertragung" von Hoheitsrechten statt (so aber v.MANGOLDT/KLEIN, Kommentar zum Grundgesetz, Anm. III.6) zu Art. 24), sondern nur der Verzicht der deutschen Staatsgewalt auf die Ausschließlichkeit und die Ausübung hoheitlicher Tätigkeit seiner Organe in bestimmten Sachbereichen und die Öffnung des "Innenraumes" der Bundesrepublik zur Ausübung hoheitlicher Gewalt durch die Organe der "zwischenstaatlichen Organisation" in diesen Sachbereichen. Vgl. MAUNZ, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rndr. 3, 5-9 zu Art. 24; TOMUSCHAT, in Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Rdnr. 14 ff. zu Art. 24.

2) TOMUSCHAT, a.a.O., Rdnr. 14 m.w.N.; MAUNZ, a.a.O., Rdnr. 13 zu Art. 24; A.A. BEYERLIN, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit benachbarter Gemeinden und auswärtige Gewalt, S. 121 f., der augenscheinlich davon ausgeht, daß Art. 24 Abs. 1 GG die Befugnis der Länder zur Übertragung von Hoheitsrechten nicht tangiere.

3) TOMUSCHAT, a.a.O., Rdnr. 14.

unter eine nichtdeutsche Hoheitsgewalt und der damit verbundene "Souveränitätsverlust" sowie die Auswirkungen für die durch deren Hoheitsakte betroffenen Bürger besonders im Rechtsschutzbereich sind nur gerechtfertigt, wenn der Bundesrepublik an diesem Hoheitsträger qualifizierte Beteiligungsrechte eingeräumt werden[1], die im Rahmen einer gleichberechtigten Mitgliedschaft einen tragenden Einfluß auf die Willensbildung und damit eine - am Grundgesetz gemessene - rechtsstaatliche Ausübung der nichtdeutschen Hoheitsgewalt gewährleisten. Das ist bei einer nur dem Recht eines ausländischen Staates unterworfenen Körperschaft nicht der Fall[2].

Damit ergibt sich, daß die Gemeinden jedenfalls nicht kraft ihres Selbstverwaltungsrechts befugt sind, öffentliche Aufgaben in die Zuständigkeit einer ausländischen Gemeinde oder eines dem Recht eines ausländischen Staates unterworfenen Kommunalverbandes zu übertragen, s o w e i t damit infolge der Übertragung die Ausübung hoheitlicher Gewalt durch den ausländischen Hoheitsträger gegenüber den Bürgern der übertragenden Gemeinden erforderlich wird[3]. Im übrigen dürfen die deutschen Gemeinden kraft des ihnen aus dem Selbstverwaltungsrecht zufließenden Kooperationsrechts mit ausländischen Gemeinden auf der Ebene privatrechtlicher und auch öffentlichrechtlicher Verträge frei zusammenarbeiten. Soweit hier aufsichtsbehördliche Genehmigungen erforderlich sind, stellen diese nur eine Einschränkung der Kooperationsfreiheit dar.

---

1) TOMUSCHAT, a.a.O., Rdnr. 44. Tomuschat verwendet hier den Gedanken der Kompensation.

2) Ebd.

3) Zu der Frage, ob für die Gemeinden die Möglichkeit besteht, unter Mitwirkung des Bundes gemäß Art. 24 Abs. 1 GG Aufgaben zur hoheitlichen Erledigung auf ausländische Gemeinden oder Verbände mit Sitz im Ausland zu übertragen, siehe unten S. 404 ff.

Ehe im folgenden die bei der Durchführung der kommunalen Kooperation auf vertraglicher Ebene auftretenden Rechtsprobleme hinsichtlich des anzuwendenden Rechts, der Staatsaufsicht, des Rechtsschutzes für die beteiligten Gemeinden und für betroffene Bürger behandelt werden[1], muß vorrangig geklärt werden, welchen inhaltlichen Schranken die kommunalen Auslandsbeziehungen unterliegen.

C. Die inhaltlichen Schranken kommunaler Auslandsbeziehungen

I. Die Grenzen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts

1. Problemstellung

Die Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz ist in Art. 28 Abs. 2 GG erfolgt[2]. Mit dem in Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Recht, "alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ... in eigener Verantwortung" zu regeln, ist als wesentliches Element des Selbstverwaltungsrechts die Aufgabenallzuständigkeit der Gemeinden für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umschrieben. Diese sowohl sachliche wie auch örtliche Zu-

---

1) Hierzu siehe unten S. 319 ff.

2) Die in den Landesverfassungen enthaltenen Selbstverwaltungsgarantien sind im wesentlichen gleichlautend. Da gemäß Art. 31 GG das Grundgesetz stets Vorrang hat, kann den Länderverfassungen allenfalls ergänzendes - nicht widersprechendes - Verfassungsrecht entnommen werden. Die folgende Darstellung stützt sich deshalb nur auf Art. 28 Abs. 2 GG.

ständigkeitsregelung[1] richtet zugleich eine Zuständigkeitsschranke auf: nur solche Aufgaben sollen und können von den Gemeinden als Selbstverwaltungsaufgaben in eigener Verantwortung, d.h. ohne Weisung und Ermächtigung durch den Staat erledigt werden, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind.

Die Gemeinden können also zulässigerweise ohne besondere staatliche Ermächtigung nur solche Auslandsbeziehungen aufnehmen, die von der Zuständigkeitsregel des Art. 28 Abs. 2 GG umfaßt sind. Da der Umfang des Selbstverwaltungsrechts besonders im Hinblick auf die Frage, was unter "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" zu verstehen ist, sehr umstritten und hier von Bedeutung ist, soll zunächst eine allgemeine Begriffsbestimmung erfolgen.

2. Der Umfang des Selbstverwaltungsrechts im allgemeinen

Selbstverwaltungsaufgaben sind nach der grundlegenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts solche "Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche Gemeinschaft einen speziellen Bezug haben und von dieser örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich und selbständig bewältigt werden können"[2]. Diese Inhaltsbe-

---

1) Vgl. PAGENKOPF, Einführung in die Kommunalwissenschaft, S. 96 f. Die hierüber hinausgehende Bedeutung des Art. 28 Abs. 2 GG als einer "qualifizierten institutionellen Garantie" braucht hier nicht näher ausgeführt zu werden. Vgl. hierzu PAGENKOPF, a.a.O., S. 102; ROTERS, in: v. Münch, GG, Rdnr. 34 ff. zu Art. 28.

2) BVerfGE 8, 122, 134; auf diese Formulierung hat das BVerfG auch in seinen jüngeren Entscheidungen zurückgegriffen, z.B. BVerfGE 16, 306, 325; 50, 195, 201; 52, 95, 120.

stimmung des Bundesverfassungsgerichts kommt jedoch nicht wesentlich über den Verfassungstext hinaus, der Selbstverwaltungsaufgaben als "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umschreibt". Die entscheidende Frage ist nämlich, was unter "örtlicher Gemeinschaft" zu verstehen ist.

Weitgehend Einigkeit besteht darin, daß das Kriterium der Raumbezogenheit, wie es in der Definition des Bundesverfassungsgerichts noch anklingt, für sich alleine zur Abgrenzung kommunaler Zuständigkeiten von solchen anderer - staatlicher - Entscheidungsträger fragwürdig geworden ist.

Die Unterscheidung zwischen "örtlichen" und "überörtlichen" Angelegenheiten ist infolge der zunehmenden leistungsstaatlich begründeten infrastrukturellen Verflechtung der Versorgungs-, Verkehrs- und Bildungseinrichtungen immer schwerer möglich. Diese Entwicklung führt zu einer Auszehrung der kommuanlen Selbstverwaltung, da ein Großteil dieser Einrichtungen hinsichtlich der Planung, Finanzierung und Bewirtschaftung nur noch in Teilbereichen "örtlich" ist[1]. Der zu beobachtende Wanderungsprozeß von "örtlichen" kommunalen Aufgaben zu "überörtlichen" privaten und öffentlichrechtlichen Institutionen

---

1) BADURA, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Festschrift für Weber, S. 911, 930; HOFMANN, Gesichtspunkte für die Neubildung von Gemeinden und Verbandsgemeinden, in: DVBl. 1969, S. 776, 777; WEBER, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, S. 51; NEUHOFF, Kommunale Selbstverwaltung und Bonner Grundgesetz, in: DÖV 1952, S. 259, 263; WAHL, Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung, Bd. 1, Das Planungssystem der Landesplanung. Grundlagen und Grundlinien, S. 132 ff.; ausführlich: ROTERS, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen - zur künftigen Rolle der kommunalen Selbstverwaltung im politisch-administrativen System der Bundesrepublik Deutschland -, S. 10-27.

führt zu einem "Entörtlichungsprozeß"[1]. Eine historische Interpretation, die die "örtliche Gemeinschaft" als eine mehr oder weniger geschlossene örtliche Lebensgemeinschaft in lokaler Absonderung begreift[2], hat sich von der realen Situation soweit entfernt, daß ein effektiver Schutz der Selbstverwaltung, so wie in Art. 28 Abs. 2 GG angestrebt, nicht mehr erreicht würde. In der Literatur sind verschiedene Versuche unternommen worden, dieser Entwicklung bei der Bestimmung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts gerecht zu werden.

Partsch will die Entscheidung, was als örtlich oder nicht-örtlich anzusehen ist, einer "verwaltungspolitischen Entscheidung" überlassen, die sich einer objektiven Bestimmung entziehe und deshalb nicht justiziabel sei. Ob eine Sache überörtlichen oder örtlichen Charakter habe, hänge davon ab, ob man auf die Gegebenheiten abstelle, durch die eine Materie bestimmt werde, oder auf die Auswirkungen, die sie entfalte. Es gebe überörtlich bedingte Angelegenheiten mit lokalen Auswirkungen und lokal bedingte

---

1) SCHEUNER, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, in: AfK 1973, S. 1, 3; DUVENBECK, a.a.O., S. 62; ROTERS, in: v. Münch, GG, Rdnr. 43 zu Art. 28; MAUNZ, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rdnr. 64 zu Art. 28; v. MUTIUS, Sind weitere rechtliche Maßnahmen zu empfehlen, um den notwendigen Handlungs- und Entfaltungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung zu gewährleisten?, Gutachten zum 53. Dt. Juristentag, S. 57 ff.; DERS., Örtliche Aufgabenerfüllung, in: DERS. (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, S. 227 ff.; GRAWERT, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, in: VVDStRL 36 (1978), S. 277, 286 ff.; STERN, Zur Position der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung, in: DÖV 1975, S. 515.

2) So wohl aber noch: PAGENKOPF, Einführung in die Kommunalwissenschaft, S. 96; KLÜBER, Das Gemeinderecht in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, S. 23; STERN, in: Bonner Kommentar, GG, Rdnr. 86 zu Art. 28; KOTTENBERG/REHN, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Anm. I.1. zu § 2 GO NW.

mit überörtlichen Auswirkungen[1]. Dieser Ansatz erweist sich bei näherer Betrachtung als wenig hilfreich. Das Selbstverwaltungsrecht ist den Gemeinden verfassungsrechtlich garantiert, wie auch in Art. 93 Abs. 1 Ziffer 4b GG zum Ausdruck kommt. Der Aufgabenbereich der kommunalen Selbstverwaltung kann deshalb nicht einer nicht-justiziablen Verwaltungsentscheidung überlassen bleiben. Zudem wäre offen, wer diese Entscheidung treffen sollte.

Angesichts der fortschreitenden Verflechtung der Gemeinden in ein wirtschaftliches und organisatorisch-administratives Verbundsystem mit der staatlichen Verwaltungsorganisation wollen verschiedene Theorien den Funktionsverlust kommunaler Selbstverwaltung an isolierter Planungs- und Entscheidungsverantwortung durch entsprechende Mitwirkungsrechte der Gemeinden an den höherstufigen staatlichen Entscheidungsprozessen kompensieren.

An Stelle des traditionellen Verständnisses der Selbstverwaltung als einer raumgemeinschaftlichen Verwaltungseinheit mit universeller Aufgabenstellung sieht ein "Kompensationsmodell" vor, daß "die auf einzelnen Gebieten unvermeidlichen Beschränkungen der gemeindlichen Selbstverwaltung durch entsprechende, nach Art und Intensität unterschiedliche Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte der Gemeinden wieder ausgeglichen werden müssen."[2].

---

1) PARTSCH, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, in: Festschrift für BILFINGER, BaöRV 29 (1954), S. 301, 311; ihm folgend SCHLÖGEL, a.a.O., S. 70.

2) BLÜMEL, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, in: VVDStRL 36 (1978), S. 171, 246; GRAWERT, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, in: VVDStRL 36 (1978), S. 277, 291 f.; SCHMIDT-ASSMANN, Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Fragen einer kommunalen Beteiligung an der Landesplanung, in: AöR 101 (1976), S. 520, 525 f., 529, 539.

In ähnlicher Weise will eine weitergehende Meinung, die die kommunale Selbstverwaltung "funktional" als "die spezifisch örtliche Arbeitsleistung im System politisch-administrativer Entscheidungsprozesse der öffentlichen Verwaltung"[1] definiert, an die Stelle alleinverantwortlicher gemeindlicher Entscheidungen eine "funktionsgerechte Einschaltung und Mitwirkung des kommunalen Bereichs im arbeitsteiligen Prozeß der Erfüllung öffentlicher Aufgaben"[2] treten lassen[3].

Auch ein "Rahmen-Ausfüllungsmodell" will nicht streng nach örtlichen und überörtlichen Sachbereichen unterscheiden, sondern den Gemeinden gegen staatliche Eingriffe dadurch Freiräume schaffen, daß die staatliche Planungsebene sich auf einen Alternativen und Spielräume offenlassenden Rahmen beschränkt und der kommunalen Ebene die Planung im Detail und die Ausführung überläßt[4].

Der Versuch, in einer dem geschichtlichen Wandel des kommunalen Wirkungsbereiches entsprechenden "beweglichen Auslegung"[5] der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Wirklichkeit durch Umdeutung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in ein Recht auf Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen gerecht zu werden, findet jedoch seine Grenze im möglichen Wortsinn des Verfassungstextes

---

1) ROTERS, Kommunale Mitwirkung an höherwertigen Entscheidungsprozessen, S. 30.

2) DERS., a.a.O., S. 31; DERS., in: v. Münch, GG, Rdnr. 42, 46 zu Art. 28.

3) Ähnlich: BURMEISTER, Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, S. 69 ff.; BADURA, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, S. 930 f.

4) WAHL, Rechtsfragen des Landesplanung und Landesentwicklung, Bd. 1, S. 147 ff.

5) SCHEUNER, AfK 1973, S. 23.

selbst[1]. Mitbestimmung ist ihrem Wesen nach etwas anderes als Selbstverwaltung. Funktionsmischung ist das Gegenteil von Abgrenzung. Die möglicherweise feststellbare Verfassungswirklichkeit kann nicht einfach an die Stelle der Verfassungsnorm gesetzt werden[2]. Darüber hinaus können diese Mitwirkungsmodelle auch nicht die Ungesichertheit ihrer theoretischen Grundlage verdecken: Zum Maßstab für den Umfang und die Art der Mitwirkung soll gerade das werden, was man vorher glaubte nicht bestimmen zu können, nämlich die Substanz der kommunalen Selbstverwaltung[3]. Es ist auch zweifelhaft, ob die Mitwirkungsrechte an höherstufigen Entscheidungsprozessen das eigenverantwortliche Handeln und Entscheiden kommunaler Selbstverwaltungsorgane ersetzen können[4]. Schließlich erforderte ein effektives Mitspracherecht der Gemeinden formale Prinzipien; ohne die gesetzliche Festlegung und Zuweisung von Aufgaben und Inhalten bliebe die Mitwirkungskonzeption formal und ohne inhaltliche Basis[5].

Eine Interpretation des Art. 28 Ab. 2 Satz 1 GG findet ihre Grenzen dort, wo die Möglichkeiten eines sinnvollen Verständnisses des Normtextes enden. Auch eine den geschichtlichen Wandel berücksichtigende Auslegung muß deshalb zunächst von dem Wortlaut der Verfassung ausge-

---

1) Vgl. v. MUTIUS, Örtliche Aufgabenerfüllung, S. 243.

2) MAUNZ, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG. Rdnr. 64 zu Art. 28; v. MUTIUS, Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände, in: Jura 1982, S. 28, 30; STERN, Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, in: HkWP Bd. 1, S. 204, 208 f.

3) So selbst WAHL, a.a.O., S. 141 f.

4) KOCH/STEINMETZ, Grundlagen des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung, in: JA 1982, S. 386 ff., 392.

5) WAHL, a.a.O., S. 146 f., 155.

hen[1]. Darüber hinaus wird hier davon ausgegangen, daß trotz des vorbeschriebenen Wanderungsprozesses die kommunale Selbstverwaltung nach wie vor gefestigt dasteht und eigenverantwortlich eine Fülle wichtiger Aufgaben wahrnimmt[2].

Wenn die kommunale Selbstverwaltung "in der örtlichen Gemeinschaft wurzelt"[3], wird erkennbar, daß sich ihr materieller Gehalt demnach nicht nur aus einer räumlichen (örtlichen) Komponente, sondern wesentlich auch einer soziologischen Komponente (Gemeinschaft) zusammensetzt[4]. Diese beiden Anknüpfungspunkte berücksichtigt Wolff: "Örtliche Aufgaben sind die auf das eigene Gebiet und seine Bewohner bezogenen Aufgaben einer kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft"[5]. Dabei unterscheidet Wolff zwischen zwei Untergruppen: den "örtlich integralen Aufgaben" und den "örtlich summativen Aufgaben"[6]. Leider bewegt sich die Be-

---

1) Eine ausführliche philologische Interpretation aus neuerer Zeit: LOSCHELDER, Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und gemeindliche Gebietsgestaltung, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 308, S. 38 ff.

2) SCHEUNER, Grundbegriffe der Selbstverwaltung, in: HkWP Bd. 1, S. 7, 10 f.

3) BVerfGE 8, 122, 134.

4) v. MUTIUS, Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände, in: Jura 1982, S. 28, 30; DERS., Örtliche Aufgabenerfüllung, S. 245 f.

5) WOLFF/BACHOF, Verwaltungsrecht, Bd. 2, § 85 II a; ihnen folgend DUVENBECK, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 64 f.

6) WOLFF/BACHOF, ebd.: "Örtlich-integrale Aufgaben sind auf das einheitliche Gebiet der Selbstverwaltungskörperschaft und die wesenhaft gemeinsamen Bedürfnisse der in diesem Gebiet als einheitliche soziale Gruppe lebenden Menschen bezogene öffentliche Angelegenheiten." "Örtlich-summative Aufgaben sind solche öffentliche Angelegenheiten, die sich aus der Summierung individueller Bedürfnisse der in dem einheitlichen Gebiet lebenden Menschen ergeben, sofern sie nicht wegen ihres Umfangs, wegen ihrer inhaltlichen Bedeutung oder aus anderen Gründen die Verwaltungskraft und die Verwaltungsfrequenz der Selbstverwaltungskörperschaft überfordern".

griffsbestimmung Wolffs auf einem Abstraktionsniveau, das deren Anwendbarkeit in Frage stellt. So bleibt unklar, wieso die Unterhaltung von Grundflächen und Friedhöfen eine örtlich integrale Aufgabe, die Unterhaltung von Sportanlagen und Krankenhäusern aber eine örtlich summative Aufgabe sein soll. Außerdem bleibt offen, ob es nicht doch andere örtliche Aufgaben als die integralen und summativen gibt.

Schließlich ist auch zweifelhaft, ob die Berücksichtigung der soziologischen Komponente schon zu einer festeren Grundlage für eine Bestimmung der "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" führt. Der Prozeß der "Entörtlichung" hat auch die personellen Beziehungen der Bürger innerhalb des Gemeindegebiets erfaßt[1]. Deren Beziehungen zueinander werden eher durch Vereine, Verbände und Parteien als durch ihre Gemeinde vermittelt. Sie überspringen auch die Gemeindegrenzen oder beschränken sich auf einen engeren Kreis alteingesessener Bürger, wie häufig bei schnell wachsenden Gemeinden im Einzugsbereich von Großstädten oder bei im Rahmen der Gebietsreform zusammengelegten Gemeinden zu beobachten ist.

Als ein weiterer Gesichtspunkt zur Bestimmung des kommunalen Selbstverwaltungsbereichs bietet sich eine Betrachtung der Funktionen des den Gemeinden eingeräumten Selbstverwaltungsrechts an. Neben der administrativen Funktion, verwaltungsorganisatorisch überschaubare Verwaltungseinheiten zu schaffen, ist von besonderer Bedeutung die politisch-demokratische Funktion, die Einbezie-

---

1) Vgl. MAUNZ, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG. Rdnr. 63 zu Art. 28.

hung der Gemeinden in das demokratische System[1]. Auch auf kommunaler Ebene kann der Bürger durch von ihm gewählte Organe - auf die örtlichen Angelegenheiten - begrenzte Staatsgewalt ausüben. Die Kommunen bilden insoweit die Grundlage des Staates, die Basis für die Selbstaktivierung der Bürger und deren Engagement für das Gemeinwohl. Die Gemeinden sind dadurch nicht nur demokratische und soziale Integrationsfaktoren, sondern wirken auch im Verhältnis zu Bund und Ländern dezentralisierend und funktionell gewaltentrennend[2]. In § 1 Abs. 1 Satz 1 GO-NW kommt dieser Gedanke klar zum Ausdruck: "Die Gemeinden sind die Grundlagen des demokratischen Staatsaufbaus". Sie sind demokratisch legitimierte, politische Selbstverwaltungseinheiten.

Wenn sich der gemeindliche Aufgabenbereich nach Art. 28 Abs. 2 GG nicht auf einen bestimmten Bestand festschreiben läßt, fordert die Verfassung doch, daß eine umfassende Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben bei den Gemeinden erhalten bleibt[3], damit diese ihrer Funktion einer integralen örtlichen Demokratie mit dezentraler Entscheidungsbefugnis gerecht werden können. Der Eingriff

---

1) Vgl. v. MUTIUS, Jura 1982, S. 32; DERS., Zustand und Perspektiven des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in Nordrhein-Westfalen, in: Städte- und Gemeinderat 1981, S. 161, 162 f.; DERS., Örtliche Aufgabenerfüllung, S. 244; FROTSCHER, Selbstverwaltung und Demokratie, in: v. Mutius (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, S. 127, insbes. S. 131 ff.; FABER, in: Wassermann, Alternativkomm. zum GG, Rdnr. 31, 55. Die Theorien der Mitwirkungsmodelle verkennen die politisch-demokratische Funktion und sehen deshalb nur den administrativen Funktionsverlust, vgl. STERN, Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, S. 208 f.

2) v. MUTIUS, ebd.; SCHEUNER, Grundbegriffe der Selbstverwaltung, S. 14 f.; SCHMIDT-JORTZIG, Verfassungsmäßige und soziologische Legitimation gemeindlicher Selbstverwaltung im modernen Industriestaat, in: DVBl. 1980, S. 1, 2 ff.

3) SCHEUNER, a.a.O., S. 20.

der "örtlichen Allzuständigkeit" ist deshalb als verfassungsrechtlicher Auftrag an die Gemeinden zur Aufnahme aller freiwilligen Tätigkeiten im Lebensraum ihrer Bürger zu werten, soweit diese Tätigkeiten nicht gesetzlich anderen Stellen zur Erledigung übertragen sind[1]. Dieser Gedanke der Subsidiarität eröffnet auch die Möglichkeit, den räumlichen Schutzbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts wegen der begrifflichen Schwierigkeiten nicht positiv, sondern negativ zu definieren[2]. Einen derartigen Ansatz macht Maunz: Eine Gemeinde könne sich auch "mit einem nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der örtlichen Gemeinschaft stehenden Gegenstand befassen, wenn sie damit nicht gegen Bundes- und Landesrecht verstößt, insbesondere nicht eine Zuständigkeit einer anderen Stelle verletzt"[3]. Der Ansatz von Maunz ist jedoch insoweit lückenhaft, als er die räumliche Komponente der "örtlichen Gemeinschaft" außer Acht läßt. Der Gedanke der Subsidiarität kann zudem auch nicht dahin ausgeweitet werden, daß die Gemeinden schlechthin alle Aufgaben wahrnehmen dürfen, die dem Staat als "höherem" Verband nicht ausdrücklich zugewiesen sind[4]. Es

---

1) Vgl. SCHEUNER, a.a.O., S. 22.

2) Soweit die kommunale Allzuständigkeit als eine "gesetzliche Vermutung" zugunsten der Zuständigkeit der Gemeinden verstanden wird (vgl. KLEIN, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Rdnr. 9 zu Art. 28), hilft diese Vermutung bei der Definition des Selbstverwaltungsbereichs nicht weiter, da sie selbst diese Bestimmung voraussetzt.

3) MAUNZ, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rdnr. 61 zu Art. 28. Als Beispiel nennt Maunz, eine Gemeinde könne im Rahmen der Gesetze eine Begegnungsstätte für Jugendliche mehrerer europäischer Länder errichten.

4) Zur Anwendbarkeit des Subsidiaritätsprinzips im Verhältnis zwischen Gemeinden und Kreisen: SCHMIDT-JORTZIG/SCHINK, Subsidiaritätsprinzip und Kommunalordnung, S. 126.

genügt auf der anderen Seite aber, daß die von den Gemeinden aufgenommenen Aktivitäten einen Bezug zu dem Leben oder Lebensraum ihrer Bürger haben und von ihrem Umfang her von den Gemeinden selbständig bewältigt werden können.

"Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" sind deshalb alle Aufgaben, die einen nicht eindeutig überörtlichen Bezug haben, von der Gemeinde personell und finanziell selbständig bewältigt werden können[1], und nicht bereits gesetzlich einer anderen Stelle zur Erledigung übertragen sind. Ein nicht eindeutig überörtlicher Bezug liegt dann vor, wenn die Angelegenheiten den örtlichen Raum, das Gemeindegebiet (Raumbezogenheit) oder die in dem Gemeindegebiet lebenden Menschen (Gemeinschaftsbezogenheit) mehr als andere Landstriche oder Menschen betreffen.

Die Gemeinden können die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft "in eigener Verantwortung" (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) regeln, d.h. ohne Weisung und Vormundschaft des Staates in eigenem Namen durch eigene Organe, und auf Grund selbständiger Willensbildung durchführen[2].

---

1) Genaugenommen ist die Leistungsfähigkeit keine Grenze der örtlichen Kompetenz, sondern bildet eine Grenze der Ausfüllung des Selbstverwaltungsrechts im allgemeinen; vgl. hierzu näher BRÜCKMANN, Verfassungsfragen bei den Reformen im öffentlichen Bereich, S. 60. Diese Frage gewinnt durch die sinkende Finanzkraft der Gemeinden immer mehr an Bedeutung, braucht für den Bereich kommunaler Auslandsbeziehungen aber nicht problematisiert zu werden.
OVG Lüneburg, DVBl. 1970, S. 801, 802: "Soweit es ... am Leistungsvermögen einzelner Gemeinden zur sachlichen Erledigung eines aus örtlichen Bedürfnissen entspringenden Vorhabens mangelt, können sie sich nicht auf die 'Selbstverwaltungsgarantie' des Art. 28 GG im Sinne einer ausschließlichen Zuständigkeit berufen. Die Begriffe 'örtlich' und 'überörtlich' sind mithin relativ."

2) Vgl. ROTERS, in: v. Münch, GG, Rdnr. 47 zu Art. 28; STERN, in: Bonner Kommentar zum GG, Rdnr. 94 ff. zu Art. 28.

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht besteht nur "im Rahmen der Gesetze", Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Dieser Gesetzesvorbehalt bezieht sich sowohl auf den Umfang der "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" als auch auf das Maß der Ausübung der Aufgaben "in eigener Verantwortung"[1]. Der gesetzliche Eingriff in den Selbstverwaltungsbereich durch Landes- oder Bundesgesetze[2] unterliegt Schranken: er darf den "Kernbereich" (oder "Wesensgehalt") der kommunalen Selbstverwaltung nicht antasten[3]. Andererseits hindert Art. 28 Abs. 2 GG nicht, über den dort verbrieften Minimumstandard hinaus den Gemeinden zusätzliche, über den Bereich der örtlichen Angelegenheiten hinausgehende Aufgaben zur eigenverantwortlichen Erledigung als Selbstverwaltungsangelegenheiten zu überlassen[4].

3. Die im Hinblick auf das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden zulässigen Inhalte bisheriger kommunaler Auslandsbeziehungen

Die Frage, ob die bisherigen kommunalen Auslandsbeziehungen als Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises der Gemeinden betrachtet werden können, kann nicht

---

1) ROTERS, in: v. Münch, GG, Rdnr. 57 zu Art. 28; STERN, in: Bonner Kommentar zum GG, Rdnr. 114 zu Art. 28; v. MUTIUS, Jura 1982, S. 37; PARTSCH, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, S. 302 ff.

2) STERN, in: Bonner Kommentar zum GG, Rdnr. 117 zu Art. 28.

3) DERS., a.a.O., Rdnr. 120 zu Art. 48; MAUNZ, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rdnr. 53 zu Art. 28. Die Probleme, die bei der Bestimmung des Kernbereichs auftauchen, können hier dahinstehen.

4) DUVENBECK, a.a.O., S. 60; MAUNZ, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rdnr. 72 zu Art. 28; v. MANGOLDT/KLEIN, GG, Anm. IV 1.g) zu Art. 28.

abstrakt beantwortet werden. Es muß vielmehr nach Art und Inhalt der konkreten Auslandsbeziehungen unterschieden werden.

a) Die Städtepartnerschaften

Ob die Gemeinden mit dem Abschluß von Städtepartnerschaften ihren örtlichen Wirkungskreis verlassen, ist bislang wenig untersucht worden. Klüber geht entsprechend dem von ihm räumlich definierten Wirkungskreis der kommunalen Selbstverwaltung[1] davon aus, daß die Gemeinden bei Städtepartnerschaften - auch bei interkommunaler Zusammenarbeit und Mitarbeit in nationalen und internationalen kommunalen Spitzenverbänden - zwar den örtlichen Wirkungskreis überschreiten, dies ausnahmsweise aber als gerechtfertigt und "staatspolitisch wertvoll" anerkannt sei[2]. Klüber läßt allerdings offen, wie die von ihm angenommene Überschreitung des örtlichen Wirkungskreises durch "allseitige Anerkennung" dogmatisch gerechtfertigt werden kann. Alle übrigen Autoren gehen dagegen davon aus, daß die Städtepartnerschaften grundsätzlich in den örtlichen Selbstverwaltungsbereich fallen. Der primäre Zweck der Partnerschaft, einen Beitrag zur Völkerverständigung und Aussöhnung zu leisten, sei nicht primär ein Anliegen, das die Staaten als Völkerrechtssubjekte betreffe, sondern habe einen spezifischen Bezug zu den in der örtli-

---

1) KLÜBER, Das Gemeinderecht in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, S. 23: "Die Allzuständigkeit der Gemeinde ist schließlich begrenzt durch die Bindung der Maßnahmen an das Gemeindegebiet ... Alle gemeindlichen Zuständigkeiten finden daher an der Gemeindegrenze ihr Ende."

2) KLÜBER, a.a.O., S. 24, 26 f.

chen Gemeinschaft zusammengefaßten Individuen[1]. Hinsichtlich der deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen[2] vertreten dieselben Autoren allerdings die Ansicht, daß sie wegen ihrer in den Präambeln enthaltenen "hochpolitischen" Aussagen[3] eindeutig außerhalb des örtlichen Wirkungsbereiches lägen[4].

Angesichts der bereits erwähnten Verflechtungs- und Zentralisierungstendenzen und dem damit verbundenen Anschwellen überörtlicher Funktionszusammenhänge und der Verlagerung örtlicher Aufgaben auf staatliche Verwaltungsinstanzen kann an dem von Klüber vertretenen traditionellen Verständnis eines räumlich-gegenständlichen Regelungsbereiches kommunaler Selbstverwaltung nicht festgehalten werden. Die Städtepartnerschaften überschreiten nicht schon deshalb die Schranken des Selbstverwaltungsrechts, weil sie über die jeweiligen Gemeindegrenzen hinaus wirken. Bei den Partnerschaften spielt das Gemeindegebiet auch eine völlig untergeordnete Bedeutung. Ihre primären Anliegen sind die Aussöhnung und Völkerverständigung. Insoweit könnten hier die Gemeindeeinwohner besonders betroffen sein und so die Partnerschaft als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft qualifizieren. Zwar

---

1) BLUMENWITZ, Deutsch-polnische Städtepartnerschaftsabkommen, S. 26; ihm folgend FIEDLER, Partnerschaften deutscher Städte und Gemeinden in Entwicklungsländern, in: DSt 1981, S. 826 f.; KONRAD, Verfassungsrechtliche Probleme von Städtepartnerschaften, S. 179 f.; v. MUTIUS, Sind weitere rechtliche Maßnahmen zu empfehlen, um den notwendigen Handlungs- und Entfaltungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung zu gewährleisten?, S. 156 f.; ROJAHN, in: v. Münch, GG, Rdnr. 35c.

2) Siehe oben S. 25 ff.

3) Insbesondere bezgl. die Einbeziehung der Empfehlungen der gemeinsamen Schulbuchkommission und des Warschauer Vertrages.

4) BLUMENWITZ, a.a.O., S. 27 ff.; KONRAD, a.a.O., S. 182 ff.; v. MUTIUS, a.a.O., S. 157; ROJAHN, a.a.O., Rdnr. 35c.

sind Verständigung und Aussöhnung Anliegen, die die Staaten als solche betreffen, und gerade für die Deutschen in ihrer geschichtlichen Verantwortung für die menschlichen, wirtschaftlichen und politischen Folgen des 2. Weltkrieges nationale Anliegen. Die Städtepartnerschaften bedürfen zur Verwirklichung dieser Ziele jedoch gerade der Begegnung der Bürger, des bürgerschaftlichen Austausches. Sie beziehen also ihre Wirkung aus der örtlichen Gemeinschaft der Bürger, nicht aus der Begegnung der Gemeindeorgane[1]. Die örtliche Kulturpflege, die am Ort befindlichen Schulen, Vereine und Verbände bilden die sachliche und personale Grundlage für gegenseitige Ausstellungen und Begegnungen der Bürger der verschwisterten Gemeinden. Auf dieser persönlichen, bürgerschaftlichen Ebene erfolgt dann der Informationsaustausch in kulturellen, historischen und politischen Fragen, der entscheidend ist für den Abbau gegenseitiger Vorurteile und Ängste und für die Begründung oder Förderung des Gedankens der Verständigung, Aussöhnung und des Europagedankens. Auch das durch die im Rahmen der partnerschaftlichen Beziehungen begründete emotionale Gefühl der Zusammengehörigkeit auf der Grundlage einer gemeinsamen abendländischen Kultur darf nicht unterschätzt werden. Es wird also deutlich, daß bei dieser "kommunalen Außenpolitik" anders als bei der staatlichen Außenpolitik nicht die Institutionen, sondern die Bürger im Vordergrund stehen.

Offensichtlich ist jedoch, daß die Gemeinden mit ihren Städtepartnerschaften Themen aufgreifen, die jedenfalls nicht besonders in ihrer örtlichen Gemeinschaft begründet sind, sondern alle Bürger und damit alle Gemeinden in der Bundesrepublik gleichermaßen betreffen[2]. Die Gemeinden haben aber kein allgemeinpolitisches Mandat für alle

---

1) Vgl. KONRAD, a.a.O., S. 179.

2) Es sind dies die "Generalthemen": Völkerverständigung, europäische Einigung, politische Entspannung.

politischen Fragen. "Sie überschreit(en) die (ihnen) gesetzten rechtlichen Schranken, wenn sie zu allgemeinen, überörtlichen, vielleicht hochpolitischen Fragen (Stellung beziehen) ..., die sie nicht als einzelne Gemeinde(n) besonders (treffen), sondern (die) Allgemeinheit ..."[1]. In diesem Zusammenhang erlangt die politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung[2] besondere Bedeutung. Die kommunalen Körperschaften sind demokratisch legitimierte Gemeinschaften, die die Basis für die Selbstaktivierung der Bürger und ihr Engagement für das Gemeinwohl und die demokratische Ordnung bilden. Sie bilden deshalb auch eine wesentliche Plattform für die Artikulation und Umsetzung politischer, sozialer und kultureller Bedürfnisse ihrer Bürger[3]. Die mit den Städtepartnerschaften verfolgen Ziele entsprechen in weitem Umfang den politischen Bedürfnissen der Bürger, einen Beitrag zur Völkerverständigung und zum Kultur- und Informationsaustausch zu leisten. Soweit die Gemeinden ihren Bürgern durch den Abschluß einer Partnerschaft den institutionellen Rahmen für ein Engagement auf diesem Gebiet zur Verfügung stellen, werden sie somit in Erfüllung ihrer politischen Funktion im demokratischen Staatsaufbau tätig. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß das Grundgesetz eine Reihe von Zielvorgaben macht, die von den Gemeinden als Teilen des Staatsaufbaus zu beachten sind, und die für die Städtepartnerschaften von Bedeutung sind. Die Präambel des Grundgesetzes enthält als Bekenntnis des deutschen Volkes, "in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen". Als Teil des Grundgesetzes hat die Präambel nicht nur politische Bedeutung, sondern auch

---

1) BVerfGE 8, 122, 134.

2) Vgl. oben S. 246 f.

3) Vgl. v. MUTIUS, Das Selbstverwaltungserecht der Gemeinden, S. 32; DERS., Zustand und Perspektiven des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in Nordrhein-Westfalen, S. 163.

rechtlichen Gehalt[1], und ist insoweit insbesondere von Bedeutung für die Auslegung des Grundgesetzes und der Gesetze überhaupt[2]. Das in der Präambel enthaltene Bekenntnis zum Frieden wird durch die Art. 9 Abs. 2, 25 und 26 GG spezifiziert ergänzt. Diesen Vorschriften kann entnommen werden, daß die Bundesrepublik nicht nur nicht dem Frieden entgegenstehen darf, sondern sogar eine aktive Friedenspolitik betreiben soll, die in Übereinstimmung mit dem völkerrechtlichen Gewaltverbot die Absage an Gewaltpolitik jeder Form beinhaltet[3]. Das Bekenntnis zu einem vereinten Europa wird durch Art. 24 Abs. 1 und 2 GG konkretisiert; es beinhaltet das Gebot, die politisch-administrative und wirtschaftliche Integration Europas zu fördern. Wenn diese Zielvorgabe des Grundgesetzes zu einer aktiven Friedens- und Europapolitik von den Gemeinden als Teilen des Staatsaufbaus zu beachten sind, ist dies auch für die Bestimmung des kommunalen Selbstverwaltungsbereiches von Bedeutung, soweit kommunale Aktivitäten in diesen Bereichen in Frage stehen. Die Verfolgung dieser vorgeschriebenen Verfassungsziele durch Städtepartnerschaften kann deshalb für sich allein nicht zu der Annahme führen, hier werde der örtliche Wirkungskreis bereits überschritten. Andererseits steht fest, daß solche Partnerschaften, die die vorgenannten Verfassungsziele negieren, die verfassungsrechtlich - auch durch die Präambel des GG - definierten Schranken des Selbstverwaltungsrechts überschreiten. Da alle Städtepartnerschaften erklärtermaßen einen Beitrag zum Frieden und zur Völkerverständigung und europäischen Einigung leisten wollen, stellt dies jedoch einen eher hypothetischen Fall dar.

---

1) BVerfGE 5, 85, 127; 36, 1, 17.

2) v. MÜNCH, in: v. Münch, GG, Rdnr. 3 zur Präambel.

3) DERS., a.a.O., Rdnr. 12 zur Präambel.

Fraglich ist jedoch, ob die Gemeinden mit "bürgerschaftlichen Mitteln" kraft der verfassungsrechtlichen Zielsetzung eine Friedens- oder Europapolitik nach eigenem Gutdünken betreiben dürfen oder ob sie hierbei nicht an die staatspolitischen Vorgaben des Bundes gebunden sind. Die Gemeinden könnten andernfalls die staatliche Außenpolitik konterkarieren, indem sie auf der Ebene kommunaler Außenpolitik andere politische Auffassungen vertreten. Hierbei ist zu beachten, daß die Handlungsspielräume von Gemeinden und Bund sich thematisch überlappen können. So sind die Gemeinden zwar nicht Träger auswärtiger Gewalt, aber gleichwohl befugt, auf ihrer Ebene eine kommunale Außenpolitik zu betreiben, die sich mit den gleichen Themen wie die staatliche Außenpolitik befaßt. Kommunale Aktivitäten, die nicht kongruent mit den politischen Auffassungen des Bundes sind, stellen noch keine unzulässige Ingerenz in die Kompetenz des Bundes dar. Jedenfalls ist Art. 32 GG als Zuständigkeitsnorm keine allgemeine Schutznorm zur Abwehr von Beeinträchtigungen der staatlichen Außenpolitik. Maßstab für die rechtliche Zulässigkeit kommunaler Außenpolitik ist das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden selbst[1]. Wenn das kommunale Selbstverwaltungsrecht kraft der genannten verfassungsrechtlichen Vorgaben auch eine "kommunale Friedenspolitik" im Rahmen von Städtepartnerschaften umfaßt, bedeutet dies nicht, daß die Gemeinden ein allgemeinpolitisches Mandat für alle die Öffentlichkeit interessierenden Fragen[2] haben, soweit diese sich irgendwie unter den Begriff der Friedenspolitik subsumieren lassen. Die Grenze ist dort zu ziehen, wo die Städtepartnerschaft nicht mehr allgemein als Mittel der Völkerverständigung begriffen

---

1) Ob sich nicht doch weitergehende Einschränkungen etwa aus einem Gebot der Bundestreue ergeben, siehe unten S. 278 ff.

2) Vgl. BVerfGE 8, 122, 134,

wird, sondern wo sie als Forum zur Verfolgung politischer Ziele benutzt wird, deren Verfolgung auch im rein innerstaatlichen Bereich nicht mehr vom kommunalen Selbstverwaltungsrecht gedeckt wäre, weil sie keinen besonderen Bezug mehr zu den in den Partnergemeinden zusammengefaßten Individuen haben. Hier kann auf die Erörterungen über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Gemeinderatsbeschlüssen zu verteidigungspolitischen Fragen im Zusammenhang mit dem sog. "NATO-Nachrüstungsbeschluß" zurückgegriffen werden. Stellungnahmen von Gemeinden zu verteidigungspolitischen Fragen sind nur dann als Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises anzusehen, wenn die betreffenden Gemeinden von den von ihnen aufgegriffenen verteidigungspolitischen Maßnahmen des Bundes konkret betroffen sind, z. B. dadurch, daß sie - wenn auch nur möglicherweise - als Stationierungsort von Waffen herangezogen werden[1]. Soweit etwa eine Städtepartnerschaft gezielt dazu eingesetzt würde, die Mitgliedschaft der Heimatstaaten in einem militärischen Bündnis zu kritisieren, bestände schwerlich die Möglichkeit, einen besonderen örtlichen Bezug nachzuweisen. Andererseits kann es den Gemeinden auch nicht verwehrt werden, in den Part-

---

1) BVerfGE 8, 122, 134; PENSKI, Gemeindliche Zuständigkeit und staatliche Verteidigungspolitik, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1983, S. 161, 163; RÖPER, Verteidigungspolitik in Gemeindeparlamente, in: Verwaltungsrundschau 1983, S. 99, 100; BISMARK, Atomwaffenfreie Bundesländer?, in: DVBl. 1983, S. 829, 831; SCHMITT-KAMMLER, Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung gemeindlicher "atomwaffenfreier Zonen", in: DÖV 1983, S. 869, 873 ff.; HOFMANN, Die verfassungs- und kommunalrechtliche Zulässigkeit von Gemeinderatsbeschlüssen zu verteidigungspolitischen Fragen, in: DVBl. 1984, S. 116, 126 f.; VGH Mannheim, NVwZ 1984, S. 659, 663; BLUMENWITZ, Kommunale Außenpolitik, in: v. Mutius (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, S. 747, 761; SÜSS, Beschlüsse der Gemeinden zu verteidigungspolitischen Fragen, in BayVBl 1983, S. 513, 515 f.

nerschaftsabschlußurkunden etwa auf die zwischenstaatliche Politik Bezug zu nehmen, soweit diese Politik die tatsächliche Grundlage für den von den Gemeinden mit ihrer Partnerschaft beabsichtigten Beitrag zur Völkerverständigung darstellt[1]. Entscheidend ist, daß der bürgerschaftliche Austausch, d.h. die Begegnung der Bürger auf persönlicher Ebene im Rahmen örtlicher Vereine und Verbände und mit Mitteln des örtlichen Kulturlebens, als Mittel der gegenseitigen Verständigung eingesetzt wird. Auf dieser zwischenmenschlichen und in gewissem Sinne unpolitischen Ebene erzielen die Partnerschaften auch ihre große Wirkung. Zur Erreichung spezieller politischer Ziele würden sich die vorbeschriebenen bürgerschaftlichen Begegnungen wahrscheinlich schon deshalb als untauglich erweisen, weil die interessierten Gemeindeorgane den Bürgern ein bestimmtes politisches Verhalten nicht vorschreiben können.

Als Ergebnis läßt sich festhalten, daß Städtepartnerschaften, die sich allgemein den nach dem Grundgesetz allen Hoheitsträgern zur Beachtung aufgegebenen Zielen der Völkerverständigung und europäischen Einigung widmen und diese Ziele im Rahmen eines bürgerschaftlichen Austauschs verfolgen, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaften darstellen und deshalb von den Gemeinden kraft ihres Selbstverwaltungsrechts ohne staatliche Bevormundung aufgenommen und gestaltet werden können. Soweit Gemeinden im Rahmen einer Partnerschaft spezielle politische Ziele verfolgen, die von der Verfassung nicht ausdrücklich allen Teilen des Staatsaufbaus zur Beachtung vorgeschrieben werden, überschreiten sie ihren örtlichen Wirkungskreis, es sei denn, sie sind im konkreten Einzelfall durch die von

---

1) In den Partnerschaftsurkunden mit westeuropäischen Gemeinden wird z.B. auf die europäische Einigung Bezug genommen, in den Partnerschaftsabkommen mit osteuropäischen Gemeinden auf die sog. Ostverträge; vgl. oben S. 23, 25 f.

von ihnen im Rahmen der Partnerschaft aufgegriffene an sich überörtliche politische Thematik besonders betroffen.

Hinsichtlich der konkret bestehenden Partnerschaften gilt damit folgendes:

Die "üblichen" Städtepartnerschaften[1] beschränken sich darauf, allgemein einen Beitrag zur Völkerverständigung leisten zu wollen. Sie haben einen deutlichen Bezug zu den in der örtlichen Gemeinschaft lebenden Menschen, denn sie erhalten ihre Wirkung aus den persönlichen Beziehungen der Bürger der verschwisterten Gemeinden. Der bürgerschaftliche Austausch ist hier Mittel und Zweck zugleich. Soweit zusätzlich seitens der Gemeindeverwaltungen im Rahmen dieser Partnerschaften zur Bewältigung kommunaler Probleme der gegenseitige Erfahrungsaustausch angestrebt wird[2], weist schon der Gegenstand der Begegnung darauf hin, daß es sich um Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises handelt.

Bei Partnerschaften mit Städten in der Dritten Welt tritt regelmäßig der bürgerschaftliche Austausch in den Hintergrund. Die Hilfe deutscher Kommunen beim Aufbau kommunaler Verwaltungen und Versorgungssysteme durch technische und fachpersonelle Hilfe[3] nimmt hier einen breiten Raum ein. Der Gedanke der "Partnerschaft" ist hier in dem Sinne zu verstehen, daß die deutschen Gemeinden mit sachlichen und personalen Mitteln der örtlichen Gemeinschaft einen Beitrag zur lokalen Strukturentwicklung ihrer Partnergemeinde leisten. Zwar hat die Entwicklungshilfe allgemein sicher einen eindeutig überörtlichen Be-

---

1) Siehe oben S. 23 f.

2) Siehe oben S. 20.

3) Siehe oben S. 21, 137 f.

zug. Soweit sie jedoch im Rahmen einer Partnerschaft erfolgt und auf die Verbesserung lokaler Strukturen beschränkt bleibt, betrifft sie die örtliche Gemeinschaft in besonderem Maße, da sie mit kommunalen Mitteln einen solidarischen Beitrag zur Verständigung mit den Menschen in der Dritten Welt leisten will[1].

Einige Partnerschaftsabkommen mit polnischen Städten heben sich sowohl durch ihren Inhalt als auch durch ihre Form von den bisher üblichen Partnerschaftsabschlüssen ab[2]. Alle deutschen Autoren, soweit sie sich mit diesen Partnerschaften beschäftigt haben, sind zu dem Ergebnis gelangt, daß hier eindeutig der kommunale Handlungsspielraum überschritten worden sei[3]. In den im wesentlichen gleichlautenden "Rahmenvereinbarungen" zwischen Nürnberg und Krakau vom 2.10.1979, Hannover und Posen vom 29.10.1979 und zwischen Göttingen und Thorn vom 28.11.1978[4] erklären die Partnerstädte unter Bezugnahme auf den Warschauer Vertrag vom 7.12.1970 und die Gemeinsamen Erklärungen vom 11.6.1976 und 25.11.1977, daß sie sich bei ihrer Zusammenarbeit durch die Ziele und Prinzipien leiten lassen wollen, für die der Warschauer Vertrag eine Grundlage bildet, und daß sie jeder politischen Tätigkeit entgegentreten werden, die im Widerspruch zu dem Warschauer Vertrag und den vorgenannten gemeinsamen Erklärungen steht. Diese als "Wohlverhaltensklausel"[5] bezeichnete Vereinbarung ist wegen ihres "hochpolitischen, überörtlichen Regelungsgegenstandes"[6] beanstandet worden. Der nicht näher belegten These des "Hochpolitischen"

---

1) FIEDLER, Partnerschaften deutscher Städte und Gemeinden in Entwicklungsländern, in: DSt 1981, S. 826, 827.

2) Siehe oben S. 25 ff.

3) Siehe oben S. 252 Fn. 1.

4) Siehe oben S. 25 ff.

5) BLUMENWITZ, a.a.O., S. 30.

6) DERS., ebd.; ROJAHN, in: v. Münch, GG, Rdnr. 35c zu Art. 32.

liegt die nicht zutreffende Vorstellung zugrunde, daß es Themenbereiche gibt, die dem Bund und den Ländern vorbehalten sind und die die Gemeinden nicht aufgreifen dürfen[1]. Jedoch können Gemeinden auch an sich staatlichen Entscheidungsträgern vorbehaltene Themen aufgreifen, sofern sie von diesen im konkreten Einzelfall besonders betroffen sind[2]. Ein derartiger Fall liegt bei den deutsch-polnischen Städtepartnerschaften allerdings nicht vor. Die mit den Rahmenvereinbahrungen von den Gemeinden verfolgten Ziele der Völkerverständigung und Versöhnung haben einen deutlichen Bezug zu den in der örtlichen Gemeinschaft lebenden Menschen, soweit diese Ziele im Rahmen eines bürgerschaftlichen Austausches verfolgt werden[3]. Zwar gestaltet sich der Austausch mit den polnischen Gemeinden mühsamer und weniger persönlich als bei den üblichen Partnerschaften mit westlichen Gemeinden, die nach den Partnerschaftsabkommen beabsichtigten gegenseitigen Kontakte und Besuche sind aber auch tatsächlich zustande gekommen. Die bestehenden Schwierigkeiten und das allgemeine Mißtrauen haben historische und ideologische Ursachen und dürfen den beteiligten Gemeinden nicht angelastet werden. Der Warschauer Vertrag hat im Verhältnis der Bundesrepublik zu der Volksrepulbik Polen die Grundlage gebildet für die sog. Entspannungspolitik der siebziger Jahre, die die Aufnahme derartiger Städtepartnerschaften erst ermöglicht hat. Genausowenig wie der in westeuropäischen Partnerschaftsabschlüssen nicht seltene Hinweis auf das europäische Einigungswerk Anlaß zu Kritik gegeben hat, kann die Bezugnahme auf den Warschauer Vertrag beanstandet werden. Sie bedeutet nur, daß die Gemeinden den von ihren Regierungen völkervertraglich definierten Inhalt der (staatlichen) Entspannungspolitik zum Ausgangspunkt ihrer kommunalen Partnerschaft machen, und zwar sicher in der

---

1) Vgl. auch v. MUTIUS, a.a.O., S. 157.

2) Vgl. oben S. 257.

3) Vgl. oben S. 254 f.

einzig realistischen Erwartung, daß die Partnerschaft nur auf dieser Basis möglich ist. Die staatliche Politik soll also nicht von kommunaler Seite gestaltet werden, sie wird vielmehr als Grundlage angenommen. Der örtliche Wirkungskreis wäre nur überschritten, wenn die Gemeinden mit diesen Partnerschaften die Durchsetzung politischer Ziele anstrebten, die weder von der Verfassung ausdrücklich allen Teilen des Staatsaufbaus zur Beachtung vorgeschrieben noch im Einzelfall besondere Ziele der örtlichen (Kommunal-) Politik sind. Wenn die Bezugnahme auf den Warschauer Vertrag aber nur die faktisch-politische Grundlage für diese Partnerschaften legte, überschreitet die im Handlungsspielraum der Gemeinden liegende Politik der Völkerverständigung im Rahmen eines bürgerschaftlichen Austauschs allein durch diese Bezugnahme noch nicht den örtlichen Wirkungskreis. In diesem Zusammenhang begegnet jedoch die Bekundung in den Präambeln der Partnerschaftsabkommen, jeder politischen Tätigkeit entgegenzutreten, die im Widerspruch zu dem Warschauer Vertrag und dem Geist der Gemeinsamen Erklärungen steht, sowie die Vereinbarung, "entsprechende Schritte (zu) unternehmen, die zur vollen Anwendung und Beachtung von rechtlichen und politischen Folgewirkungen des Abkommens durch die untergeordneten städtischen Institutionen führen",Bedenken. Unbeachtlich ist dabei, ob der Warschauer Vertrag als sog. politischer Vertrag im Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 1, 1. Alt. GG überhaupt in der Lage ist, konkrete rechtliche Handlungs- und Verhaltenspflichten für Rechtsanwendungsorgane oder Bürger zu begründen[1]. Soweit eine unzulässige kommunale Beaufsich-

---

1) BLUMENWITZ, a.a.O., S. 31; KONRAD, a.a.O., S. 185. Blumenwitz und Konrad nehmen unter Bezugnahme auf BVerfGE 40, 141, 164 an, die Unzulässigkeit dieser Bekundung ergäbe sich bereits daraus, daß die Kommunen in den Abkommen keine Verhaltenspflichten postulieren könnten, wenn der Vertrag für sie selbst keine unmittelbaren Verhaltenspflichten begründe.

tigung der Bürger bei der Ausübung von Grundrechten oder eine ermessensfehlerhafte Vergabe kommunaler Mittel z.B. im Hinblick darauf, ob einzelne Bürger oder Verbände ihre politischen Tätigkeiten am Warschauer Vertrag ausgerichtet haben, befürchtet wird[1], würde es sich um ein im Einzelfall rechtswidriges Verhalten der Gemeinde handeln. Denn selbstverständlich können Grundrechte durch kommunale Partnerschaftsabkommen nicht eingeschränkt werden, und darf eine Gemeinde bei einer Ermessensentscheidung politisches Wohlverhalten nicht berücksichtigen. Ein solches rechtswidriges Verhalten kann den Gemeinden aber nicht von vornherein unterstellt werden[2]. In diesem Zusammenhang ist auch von Bedeutung, daß die Partnerschaftsabkommen keine vertraglichen Vereinbarungen, sondern politische Abmachungen darstellen[3]. Die Bereitschaft zu einem politischen Wohlverhalten der Gemeinde bleibt dieser vorbehalten, soweit dieses Wohlverhalten sich auf den kommunalen Bereich beschränkt. In diesem Bereich sind die Gemeinden in der Gestaltung ihrer Politik frei, können sich also auch freiwillig politische Bindungen auferlegen. Da-

---

1) So BLUMENWITZ, ebd.; KONRAD, ebd.

2) Der Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg hat im Rahmen des gegen die Stadt Nürnberg wegen des Abschlusses des Partnerschaftsabkommens geführten Rechtsaufsichtsverfahrens in einem Schreiben vom 13.7.1979 an die Regierung von Mittelfranken festgestellt, daß sich die Stadt Nürnberg darüber im klaren sei, "daß von der Rahmenvereinbarung alle Normen des bundesdeutschen innerstaatlichen Rechts, in erster Linie also das Grundgesetz und die Bayerische Verfassung, aber auch alle einfachen Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes sowie ortrechtliche Vorschriften unberührt bleiben", sowie, "daß Rechte und Verbindlichkeiten Dritter durch die Vereinbarung, die ihr vorangestellten Erklärungen oder die Präambel nicht begründet werden können". Dies sei auch nicht beabsichtigt. Wortlaut des Schreibens abgedruckt bei: BLUMENWITZ, a.a.O., S. 76 f.

3) Siehe oben S. 153 ff.

für, daß die "Wohlverhaltensklausel" die Gemeinden zu einem entsprechenden politischen Verhalten und Einwirken auch in den überörtlichen Raum verpflichtet, läßt sich den Abkommen nichts entnehmen. Es kann natürlich nicht übersehen werden, daß die Inhalte der deutsch-polnischen Partnerschaftsabkommen weitgehend von der polnischen Seite bestimmt worden sind und den Versuch darstellen, auf lokaler Ebene eine polnische Deutschlandpolitik durchzusetzen, die in der in den Partnerschaftsabkommen zu findenden Akzentuierung der rechtlichen und politischen Folgen des Warschauer Vertrages auf staatlicher Ebene wohl kaum durchsetzbar wäre. Auch soweit man hierin einen Mißbrauch des Instituts der Städtepartnerschaften oder gar eine "kaum verhüllte Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Bundesrepublik Deutschland"[1] sieht, kann dies nicht zu einer anderen rechtlichen Betrachtungsweise führen. Der kommunale Entfaltungsspielraum bedeutet auch einen Spielraum politischer Entscheidungsfreiheit. Inwieweit die Gemeinden im Rahmen ihres örtlichen Wirkungskreises auch übergeordnete Staatsinteressen zu beachten haben, ob es eine den Handlungsspielraum der Gemeinden rechtlich einschränkende Verpflichtung zur "Staatstreue" oder zur Berücksichtigung von "Staatsinteressen" gibt, wird noch gesondert zu untersuchen sein[2]. Zu den kritischsten Punkten der deutsch-polnischen Partnerschaftsabkommen gehört sicher die Bekundung in den Präambeln, "daß beide Städte ... in Anlehnung an ... die ausgearbeiteten Empfehlungen der gemeinsamen Schulbuchkommission zur Eliminierung von Stereotypen, Vorurteilen, Mißtrauen und historischen Auflagerungen beitragen" wollen. Soweit man diese Äußerung als eine Stellungnahme über die Kriterien der Tauglichkeit für Schulbücher der Geschichte und der Geographie versteht[3],

---

1) So KONRAD, a.a.O., S. 187.

2) Siehe unten S. 278 ff.

3) So BLUMENWITZ, a.a.O., S. 27 ff.; KONRAD, a.a.O., S. 183 f.

läge diese Äußerung eindeutig außerhalb der Angelegenheiten des örtlichen Wirkungsbereichs der deutschen Partnergemeinden, denn über die Tauglichkeit und Zulassung von Lernmitteln entscheiden allein die Länder kraft ihrer Kulturhoheit. Soweit mit der Bezugnahme auf die Empfehlungen der Gemeinsamen Schulbuchkommission die dort niedergelegten Ansichten über die deutsch-polnische Geschichte als geistige Grundlage für die im Rahmen der Partnerschaft beabsichtigte Zusammenarbeit genommen werden sollten, wäre der kommunale Handlungsspielraum nicht überschritten worden. Unbeachtlich wäre insoweit, ob die in den Empfehlungen der Schulbuchkommission niedergelegten Ansichten die Zustimmung staatlicher Stellen finden. Denn die staatlichen Verfassungsorgane, insbesondere die Bundesregierung oder die Länderregierungen haben kein Monopol bei der Interpretation geschichtlicher Vorgänge. Eine Schranke würden hier allenfalls die in dem Grundgesetz, insbesondere in der Präambel, allen Hoheitsträgern zur Beachtung aufgegebenen allgemeinen Verfassungsziele, z.B. das Wiedervereinigungsgebot, setzen. Eine Verletzung grundgesetzlich festgelegter Verfassungziele ist jedoch hier nicht ersichtlich. Für den Eingriff in die Kulturhoheit des betreffenden Bundeslandes spricht allerdings, daß zwischen den Gemeinden Posen und Hannover und Krakau und Nürnberg weiter vereinbart wurde: "Beide Seiten werden eine enge Zusammenarbeit auf dem Bereich des Bildungs- und Fachschulwesens anknüpfen ..., wobei die Erörterung von praktischen Maßnahmen, die zur Verwirklichung der ausgearbeiteten Empfehlungen der gemeinsamen Schulbuchkommission führen, besondere Bedeutung beigemessen wird ..." Damit haben die deutschen Gemeinden eindeutig ihren örtlichen Wirkungsbereich verlassen. Über die Tauglichkeit von Schulbüchern haben die Gemeinden auch dann nicht zu befinden, wenn sie Träger des sachlichen Schulbedarfs und Eigentümer der Lehrmittel sind. Soweit der Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg in seinem Schreiben vom 13.7.1979

an die Kommunalaufsichtsbehörde mitteilte: "Ich halte auch die Bezugnahme auf die Empfehlungen der Gemeinsamen Schulbuchkommission insoweit für gegenstandslos, soweit sie - was aber nicht beabsichtigt ist - in die Kulturhoheit des Freistaates Bayern eingreifen sollte, zumal die Zulassung der Schulbücher nicht durch die Stadt Nürnberg, sondern durch das Kultusministerium des Staates erfolgt"[1], ist diese nach Abschluß des Abkommens abgegebene Erklärung nicht maßgeblich, da sich die Regelung expressiv verbis auf die Schulbuchgestaltung bezieht, und diese einseitige Interpretation des zweiseitigen Abkommens mit dessen Wortlaut nicht in Einklang zu bringen ist[2]. Die polnische Seite hat diese restriktive Interpretation der Rahmenvereinbarung auch nie aufgegriffen, sondern statt dessen den politischen Klauseln eine besondere Bedeutung eingeräumt[3].

Soweit Gemeinden mit dem Abschluß von Städtepartnerschaften die Schranken ihres örtlichen Wirkungskreises verlassen, handeln sie rechtswidrig, es sei denn, ihnen wären in diesem Bereich zusätzliche Kompetenzen eingeräumt worden. Art. 28 Abs. 3 Satz 1 GG gewährleistet den Gemeinden das Recht der kommunalen Selbstverwaltung in den Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises, schließt aber nicht aus, daß den Gemeinden zusätzliche Selbstverwaltungsrechte und Garantien eingeräumt werden. Ohne Bedeutung ist dabei die Haltung, die die Bundesregierung zu den von den Städtepartnerschaftsvereinbarungen angesprochenen Fragen einnimmt[4]. Die Verbandskompetenz

---

1) Fundstelle siehe oben S. 263 Fn. 2.

2) So BLUMENWITZ, a.a.O., S. 45.

3) So fordert JERZY MAKOSA, Abteilungsleiter im polnischen Außenministerium: "Die Zustimmung zu dem (Partnerschafts-)Vertrag ist eine Zustimmung zu allem von A bis Z". Zitat nach BLUMENWITZ, a.a.O., S. 46.

4) Zur Stellungnahme der Bundesregierung siehe oben S. 32 f.

für das Gemeinderecht haben die Bundesländer[1], die deshalb allein berechtigt sind, den Selbstverwaltungsbereich der Gemeinden zu erweitern, soweit dem nicht bundesstaatliche Kompetenzen entgegenstehen. Bisher hat kein Bundesland allerdings Anlaß gesehen, den Kompetenzbereich der Gemeinden hier zu erweitern, etwa durch Erlaß eines entsprechenden Gesetzes zur Regelung von Städtepartnerschaften.

Überschreitet eine Gemeinde durch Beschluß einer Städtepartnerschaft die ihr gesetzten Schranken "außenpolitischer Betätigung", kommt die Einleitung eines Kommunalaufsichtsverfahrens in Betracht. Die Rechtsaufsicht kann nicht nur überprüfen, welche rechtlichen Auswirkungen die Partnerschaft unter Umständen hat, sondern ganz allgemein prüfen, ob die Gemeinde die Schranken ihres örtlichen Wirkungskreises überschritten hat. Der Umstand, daß dabei die Gemeinde auch in ihrem politischen Handeln aufsichtsrechtlich kontrolliert wird, unterliegt keinen weiteren verfassungsrechtlichen Bedenken. Ein Grundrecht auf Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG steht der Gemeinde nicht zu, zumal die Städtepartnerschaften dem hoheitlichen Tätigkeitsbereich der Gemeinden zuzuordnen sind[2]. Aus dem Gesichtspunkt der Bundestreue kann ein Bundesland gegenüber dem Bund verpflichtet sein, aufsichtsrechtlich gegen eine Städtepartnerschaft vorzugehen[3].

---

1) Vgl. BVerfGE 22, 203, 210; STERN, in: Bonner Komm. zum GG, Rdnr. 116 zu Art. 28; ROTERS, in: v. Münch, GG, Rdnr. 7-9 zu Art. 28.

2) Siehe oben S. 217 f.

3) Siehe unten S. 311 ff.

b) Die kommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen einzelnen Gemeinden in den Grenzgebieten

Wie bereits dargelegt, erfolgt die interkommunale Zusammenarbeit in den Grenzgebieten auf faktischer und auf vertraglicher Ebene[1]. Für die Frage, ob sich die Inhalte der Kooperation noch im Rahmen des örtlichen Wirkungskreises der Gemeinde bewegen, kommt es weniger auf die Rechtsform der Zusammenarbeit, sondern vielmehr auf die Inhalte der Zusammenarbeit an. Es wird deshalb im folgenden nach den Aufgabenbereichen der Zusammenarbeit differenziert.

Im Vordergrund steht eindeutig die projektbezogene Kooperation. Fünf Aufgabenbereiche lassen sich im wesentlichen unterscheiden: die gegenseitige Konsultation und der Informationsaustausch[2], die gegenseitige Hilfe in Not- und Katastrophenfällen[3], die Bereitstellung von Leistungen im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge[4], die Zusammenlegung bestimmter Gemeindedienste und -einrichtungen[5] und die gemeinsame Koordination und Abstimmung geplanter Maßnahmen[6].

Die gegenseitige Konsultation und der Informationsaustausch erfolgen regelmäßig auf persönlicher Ebene zwischen den verantwortlichen Gemeindebeamten zum Zwecke des Austauschs von Unterlagen, der Erteilung von Auskünften und der gegenseitigen Anhörung. Würde man hier

---

1) Siehe oben S. 38 ff.
2) Siehe oben S. 42 f.
3) Siehe oben S. 43, 60 f.
4) Siehe oben S. 48 ff.
5) Siehe oben S. 54 ff.
6) Siehe oben S. 43, 61 f.

nur auf die einzelne Aktion abstellen, könnte man zu dem Ergebnis kommen, daß der örtliche Selbstverwaltungsbereich überschritten wird, denn die Auskunft erteilende Gemeinde wird bei diesem Vorgang in der Regel nicht in einer eigenen Angelegenheit tätig, sondern um der anfragenden Gemeinde bei der Erledigung ihrer Aufgaben zu helfen. Jedoch kann die einzelne Unterstützungsleistung einer Gemeinde zugunsten der anderen nicht isoliert betrachtet werden, denn solche Beziehungen beruhen ausdrücklich oder stillschweigend auf dem Gedanken der Gegenseitigkeit. Damit dient die gegenseitige Hilfe den Bedürfnissen der örtlichen Gemeinschaft aller beteiligten Gemeinden an einer möglichst effektiven Erledigung kommunaler Aufgaben und stellt sich somit als Selbstverwaltungsmaßnahme dar.

Die gegenseitige Hilfe in Not- und Katastrophenfällen erfolgt entweder spontan oder auf vorherige informelle oder vertragliche Absprachen hin. Dabei geht es meist um Hilfeleistung bei Bränden, Hochwasser oder Wasser- und Energiemangel. Hier gelten dieselben Gesichtspunkte wie bei der gegenseitigen Konsultation und dem Informationsaustausch: Die gegenseitige Hilfe dient der effektiven und kostengünstigen Erledigung der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes. Ohne die gegenseitige Unterstützung müßten entweder die finanziellen Mittel für die eigene kommunale Vorsorge aufgestockt oder ein nur beschränkter Schutz der Bevölkerung in Kauf genommen werden. Die gegenseitige Hilfe in Not- und Katastrophenfällen ist damit eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft.

Die dauernde Bereitstellung von Versorgungs-, Entsorgungs- und sonstigen Dienstleistungen einer Gemeinde für die andere erfolgt durch entsprechende Liefer- und Leistungsverträge. Gegenstand dieser Verträge ist meist

die Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung. Diese Aufgaben der örtlichen Daseinsvorsorge sind Selbstverwaltungsaufgaben. Soweit eine Gemeinde bei der Durchführung einer dieser Aufgaben Leistungen einer anderen Gemeinde in Anspruch nimmt, ergeben sich für die Gemeinde, die die Leistungen bezieht, keine Besonderheiten, denn bei der Erfüllung dieser Aufgaben könnte die Gemeinde auch andere Personen des öffentlichen oder privaten Rechts in Anspruch nehmen (z. B. Müllabfuhr durch Privatunternehmer). Die Zuständigkeit der beziehenden Gemeinde bleibt unberührt, eine Delegation findet nicht statt. Die versorgende Gemeinde erfüllt mit der Lieferung oder Leistung unmittelbar nicht die Bedürfnisse der eigenen Bevölkerung, sondern der Nachbargemeinde. Jedoch dient diese wirtschaftliche Betätigung auch den Interessen der versorgenden Gemeinde, soweit diese Leistungen zu einer wirtschaftlich vorteilhaften Auslastung der Regie- bzw. Eigenbetriebe führen und unter Umständen sogar einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen (vgl. § 95 GO-NW). Unter diesem Aspekt stellen sich die Leistungen an Nachbargemeinden auch als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft der versorgenden Gemeinde dar.

Die Zusammenlegung bestimmter Gemeindedienste und die Bildung gemeinsamer Einrichtungen erfolgt auf vertraglicher Grundlage und betrifft in der Praxis regelmäßig den Bau gemeinsamer Kläranlagen. Diese Einrichtungen sind wie weitere kommunale Einrichtungen, die sich für eine gemeinschaftliche Errichtung und Unterhaltung eignen, z. B. Kindergärten, Freizeiteinrichtungen oder Rettungsdienste, typische Aufgabenfelder der Gemeinden im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts. Die gemeinschaftliche Erledigung kommunaler Aufgaben ist für sich noch kein Indiz dafür, daß die betreffenden Aufgaben ihren örtlichen Charakter bereits verloren haben. Entscheidend ist vielmehr die Interessenlage der örtlichen Ge-

meinschaften: Entspricht die Zusammenlegung der kommunalen Dienste und Einrichtungen gerade den Bedürfnissen der Einwohnerschaft der beteiligten Gemeinden an einer effektiven und kostengünstigen Durchführung dieser Aufgaben, so handelt es sich auch um örtliche Angelegenheiten der beteiligten Gemeinden.

Gegenstand der Planungsabstimmung zwischen einzelnen Gemeinden in den Grenzgebieten sind regelmäßig Vorhaben mit grenzüberschreitenden Auswirkungen z. B. auf dem Gebiet des Straßenverkehrs und des Landschaftsschutzes, aber auch der Planung später gemeinsam zu errichtender und zu nutzender kommunaler Einrichtungen. Die Abstimmung der Planung von an sich kommunalen Aufgaben ist noch kein Indiz dafür, daß die betroffenen Aufgabenbereiche den örtlichen Wirkungskreis der Gemeinden verlassen haben. Allein der Umstand, daß die Durchführung einer Maßnahme durch eine Gemeinde politisch, wirtschaftlich oder ökologisch auf die umliegenden Gemeinden ausstrahlt, darf nicht zu der Annahme führen, daß es sich damit um eine Angelegenheit der überörtlichen Gemeinschaft handelt. Sonst würde angesichts der vielfältigen Verflechtungen und Wirkungszusammenhänge kommunaler Maßnahmen der Selbstverwaltungsbereich der Gemeinden ausgehöhlt. Wie bei der Bildung gemeinsamer kommunaler Einrichtungen gilt auch hier: Die interkommunale Planungsabstimmung führt nicht dazu, daß der örtliche Wirkungskreis der Gemeinden verlassen wird, wenn die Abstimmung gerade den Bedürfnissen der Gemeindeeinwohner an einer effektiven und kostengünstigen Durchführung dieser Aufgaben und der Verhinderung wechselseitiger Beeinträchtigungen entspricht[1].

---

1) Möglich wäre in diesem Zusammenhang auch die Beteiligung von ausländischen Bürgern und Behörden am Bauleitplanungsverfahren. Vgl. BEYERLIN, Die Beteiligung ausländischer Grenznachbarn an umweltrechtlichen Verwaltungsverfahren und Möglichkeiten zu ihrer vertraglichen Regelung auf "euregionaler" Ebene, in: Natur + Recht 1985, S. 173, 179.

c) Die kommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf regionaler Ebene in den Grenzgebieten

Die kommunal initiierten Grenzregionen[1] wirken im wesentlichen in zwei Bereichen: der wirtschaftlichen und infrastrukturellen Förderung ihres Grenzraumes sowie der Zusammenarbeit in sozialen und kulturellen Angelegenheiten[2].

Die Zusammenarbeit im sozialen und kulturellen Bereich durch bürgerschaftliche Kontakte in Begegnungen und Veranstaltungen aller Art, sowie durch gegenseitige Information und entsprechende Öffentlichkeitsarbeit hat einen eindeutigen Bezug zu den in der örtlichen Gemeinschaft lebenden Menschen und entspricht auch deren Bedürfnissen und Interessen. Es handelt sich damit eindeutig um Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.

Soweit die Gemeinden in den Grenzregionen in den Bereichen der wirtschaftlichen und infrastrukturellen Förderung nicht nur ihre kommunale Planung abstimmen[3], sondern darüber hinaus ihre gemeinsamen Interessen gegenüber den staatlichen Behörden auf dem Gebiete der Raumordnung und Entwicklungsplanung durch ständige Einflußnahme auf politischer Ebene verfolgen[4], könnten sie ihren örtlichen Wirkungskreis verlassen haben. Hier ist jedoch zu beachten, daß die Entwicklung der

---

1) Siehe oben S. 86.

2) Siehe oben S. 87 ff.

3) Hier ergeben sich keine Unterschiede zu der Planungsabstimmung zwischen einzelnen Gemeinden, vgl. oben S. 271.

4) Z. B. die vielfältigen Aktivitäten der Euregio auf dem Gebiet der regionalen Verkehrsinfrastruktur oder der regionalen staatlichen Wirtschaftsförderung, vgl. oben S. 72.

staatlichen Raumplanung zur umfassenden Entwicklungsplanung den gemeindlichen Gestaltungswillen untrennbar mit den entwicklungspolitischen Zielen des Landes verknüpft[1]. Ob den Gemeinden als Ausfluß ihres Selbstverwaltungsrechts Mitwirkungsrechte an den diesbetreffenden staatlichen Entscheidungsprozessen einzuräumen sind[2], kann hier offenbleiben, da es den Gemeinden in den Grenzregionen zunächst nicht um eine institutionelle Mitwirkung an den entwicklungsplanerischen Entscheidungen auf Landes- und Regionalebene geht, sondern um eine politische Einflußnahme auf die Entscheidungsträger selbst. Da die Wirtschaftsförderung auch zum gemeindlichen Wirkungskreis im Rahmen freier Selbstverwaltung gehört[3], wird man den Gemeinden da, wo diese Aufgabe überörtliche Verbindungen eingeht, ein Mitspracherecht im Sinne einer kommunalen Interessenwahrnehmung zugestehen müssen. Das ist dann der Fall, wenn die Gemeinden von der staatlichen Landesplanung unmittelbar betroffen sind. In diesem Fall stellt sich die kommunale Interessenwahrnehmung als Ausübung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts dar. Die Gemeinden in den Grenzregionen dürfen deshalb ihre infrastrukturellen Interessen im weitesten Sinne gegenüber den Trägern der staatlichen Entwicklungsplanung auch dann geltend machen, wenn Mitwirkungsrechte der Gemeinden institutionell nicht vorgesehen sind. Keine besondere Bedeutung verdient dabei der Umstand, daß die Gemeinden ihre Anliegen nicht einzeln, sondern in der Grenzregion vereint und abgestimmt zur Geltung bringen.

---

1) WAGENER, Von der Raumordnung zur Entwicklungsplanung, in: DVBl. 1970, S. 93 ff.; ROTERS, in: v. Münch, GG, Rdnr. 46 zu Art. 28.

2) Zu der Problematik siehe oben S. 243 f.

3) KOTTENBERG/REHN, Kommentar zur Gemeindeordnung-NW, Anm. 3 zu § 2.

d) Die Mitwirkung der Gemeinden in den europäischen kommunalen Spitzenverbänden

Soweit ersichtlich, hat sich in der Literatur bisher nur Klüber mit der Zulässigkeit der Mitarbeit deutscher Gemeinden in kommunalen Spitzenverbänden unter dem Gesichtspunkt der Gebundenheit der Gemeinden an ihren örtlichen Wirkungskreis beschäftigt[1]. Klüber ist der Ansicht, sowohl die Mitgliedschaft in den nationalen als auch in den internationalen kommunalen Spitzenverbänden überschreite den örtlichen Wirkungskreis der Gemeinden. Dennoch denke niemand daran, die Tätigkeit in diesen Verbänden zu beanstanden, so daß "die durch sie bewirkte Durchbrechung des Regionalprinzips allseits als gerechtfertigt anerkannt werden" könne[2].

Hat man das von Klüber noch vertretene Verständnis des kommunalen Selbstverwaltungsbereichs als eines räumlich definierten Regelungsbereiches[3] aufgegeben, und stellt auf die besonderen Belange der örtlichen Gemeinschaft als der in dem Gemeindegebiet lebenden Menschen ab, ergibt sich jedoch, daß die kommunale Mitwirkung in diesen Spitzenverbänden von dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden getragen wird.

Die von dem RGRE und dem IGV verfolgten Aufgaben, nach außen die Belange ihrer Mitgliedsgemeinden gegenüber der Öffentlichkeit, den staatlichen Institutionen und Internationalen Organisationen zu vertreten und gegenüber den Mitgliedern beratend und unterrichtend tätig zu werden[4], dienen in erster Linie den Interessen der

---

1) KLÜBER, Gemeinderecht in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, S. 24 ff.

2) DERS., a.a.O., S. 26.

3) Siehe oben S. 251 f.

4) Zum RGRE siehe oben S. 97 ff.; zum IGV siehe oben S. 100 ff.

Mitgliedsgemeinden an der Festigung ihrer kommunalen Selbstverwaltung. Die Mitgliedschaft hat somit einen besonderen Bezug zu den in der örtlichen Gemeinschaft lebenden Menschen. Das den Gemeinden verfassungsrechtlich eingeräumte Selbstverwaltungsrecht gestattet den Gemeinden im Interesse der von diesem kommunalen Freiheitsraum profitierenden Bürger, sich um die Erhaltung dieses Wirkungsbereiches zu bemühen. Dabei können sich die Gemeinden gegenüber den gegen sie wirkenden Kräften nur wirkungsvoll behaupten, wenn sie sich zur Verfolgung dieses Anliegens verbandsmäßig organisieren. Es wäre wirklichkeitsfremd, die Durchsetzung kommunaler Interessen, die nicht nur eine einzelne Gemeinde betreffen, dem überörtlichen und damit staatlichen Wirkungskreis zuzurechnen, denn wie sollte der Staat kommunale Interessen gegenüber sich selbst und den von ihm beschickten Internationalen Organisationen wahrnehmen. Daß diese kommunalen Verbände auf europäischer Ebene wirken, entspricht dabei nur der Entwicklung der zwischenstaatlichen Beziehungen auf europäischer Ebene, die in vielfältiger Weise auf alle Kommunen in diesem Raum ausstrahlen.

Soweit der RGRE und vor allem die IBU die Vermittlung von Städtepartnerschaften betreiben[1], werden sie in einem für die Gemeinden grundsätzlich örtlichen Wirkungskreis tätig, auch soweit diese Partnerschaften im Rahmen des bürgerschaftlichen Austauschs die Völkerverständigung und politische Einigung Europas zu ihrem Anliegen machen[2]. Man wird den Gemeinden hier auch das Recht zubilligen müssen, sich zur Vermittlung und Be-

---

1) Zur IBU siehe oben S. 104 f.

2) Siehe oben S. 251 ff.

ratung der Hilfe hierauf spezialisierter Kommunalverbände zu bedienen.

Damit ergeben sich aus dem Gesichtspunkt der Beschränkung der Gemeinden auf ihren Selbstverwaltungsbereich keine Bedenken gegen eine Mitgliedschaft deutscher Kommunen in den internationalen Spitzenverbänden IGV, RGRE und IBU.

e) Die Mitwirkung der deutschen Gemeinden an der Arbeit des Europarates und der Europäischen Gemeinschaften

Da die Gemeinden nicht unmittelbar selbst, sondern über ihre nationalen und internationalen Spitzenverbände in diesen Organisationen mitarbeiten[1)], konkretisiert sich die Frage der Zulässigkeit einer solchen Mitarbeit auf die Zulässigkeit der Mitgliedschaft in diesen Verbänden. Wie die Gemeinden auf nationaler Ebene verbandsmäßig ihre kommunalen Interessen gegenüber den staatlichen Hoheitsträgern geltend machen können, muß es ihnen zur Verteidigung ihrer Interessen auch möglich sein, auf diejenigen zwischenstaatlichen Organisationen einzuwirken, in denen ihre Heimatstaaten zusammenarbeiten und von dort aus mittelbar und unmittelbar Einfluß auf den kommunalen Wirkungskreis nehmen.

f) Die Mitwirkung der Gemeinden an der auswärtigen Kulturpolitik und der Entwicklungshilfe

Die Unterstützung der auswärtigen Kulturpolitik durch kulturelle Veranstaltungen in den Gemeinden bzw. durch die Gemeinden[2)] stellt sich als Angelegenheit der

---

1) Siehe oben S. 106 ff.

2) Siehe oben S. 136 f.

örtlichen Gemeinschaft dar, soweit diese Aktivitäten der Förderung bürgerschaftlicher Kontakte und der kulturellen Interessen der Bürger dienen. Soweit die Veranstaltungen nur einen Beitrag zur kulturellen Repräsentation der Bundesrepublik Deutschland leisten wollen, etwa durch Auslandstourneen städtischer Theater oder Orchester, verlassen sie den örtlichen Wirkungskreis. Diese Aktivitäten sind aber durch die staatliche Zustimmung gerechtfertigt, die nicht zuletzt auch in der finanziellen Förderung dieser kommunalen Initiativen ihren Ausdruck findet[1].

Die kommunale Entwicklungshilfe zugunsten von Gemeinden in der Dritten Welt durch technische Beratung, Ausbildung von Kommunalbediensteten, Überlassung technischer Ausrüstung etc.[2] außerhalb des Rahmens einer Städtepartnerschaft[3] stellt keine Selbstverwaltungsangelegenheit mehr dar. Diese Entwicklungshilfe hat einen eindeutig überörtlichen Bezug, da sie kein Anliegen ist, das in der örtlichen Gemeinschaft der betreffenden Gemeinden zusammengefaßte Individuen mehr betrifft als Einwohner anderer Gemeinden und Landstriche. Auch diese Aktivitäten sind aber gerechtfertigt durch die ausdrückliche Billigung der Bundesregierung und der Länderregierungen[4].

---

1) Siehe oben S. 137.

2) Siehe oben S. 137 f.

3) Zur kommunalen Entwicklungshilfe im Rahmen einer Städtepartnerschaft siehe oben S. 220 f.

4) Siehe oben S. 138 f.

II. Das Gebot der "Bundestreue" im Verhältnis zwischen den Gemeinden und dem Bund

1. Problemstellung

Die kommunalen Auslandsbeziehungen stellen keine auswärtigen Beziehungen im Sinne des Art. 32 GG dar[1]. Die Gemeinden sind im Rahmen ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts in der inhaltlichen Gestaltung ihrer Auslandsbeziehungen frei. Aber es ist ohne weiteres vorstellbar, daß kommunale Auslandsbeziehungen im Einzelfall staatlichen außenpolitischen Interessen entgegenstehen können. So könnten z.B. Städtepartnerschaften, auch soweit sie nur bürgerschaftliche Kontakte pflegen, oder interkommunale Abmachungen zur gemeinsamen Erledigung kommunaler Aufgaben auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge, schon deshalb außenpolitischen Interessen des Bundes entgegenstehen, weil dieser aus irgendwelchen übergeordneten politischen Gründen gegenüber dem Heimatstaat der betreffenden Partnergemeinden eine strikte Politik der Nichtanerkennung oder Abgrenzung betreibt. Ein Eingriff in die auswärtige Gewalt des Bundes könnte hier nicht angenommen werden. Die auswärtige Gewalt ist die in Art. 32 GG geregelte Zuständigkeit des Bundes und der Länder, die staatlichen Außenbeziehungen der Bundesrepublik zu anderen Staaten und Subjekten des Völkerrechts zu gestalten. Soweit kommunale Aktivitäten die staatliche Außenpolitik tatsächlich - politisch - beeinträchtigen, hilft Art. 32 GG nicht weiter, denn als Zuständigkeitsnorm ist diese Vorschrift keine allgemeine Schutznorm zur Abwehr von Beeinträchtigungen der staatlichen Außenpolitik.

Die im Rahmen des Selbstverwaltungsrechts bestehende Freiheit der Kommunen zur Ausgestaltung ihrer Auslands-

---

1) Siehe oben S. 205 ff.

beziehungen könnte aber in diesen Fällen einer vom Bund angenommenen Beeinträchtigung seiner staatlichen Außenpolitik durch ein inhaltlich noch zu definierendes Gebot der Bundestreue[1] als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz eingeschränkt sein.

Bund, Länder und Gemeinden sind Teile im Gefüge des gesamten Staatsgebildes. Sie sind auf gegenseitiges Verständnis angewiesen, soll das Gesamtwohl nicht Schaden leiden[2].

Im Verhältnis zwischen Bund und Ländern ist als funktionelles Prinzip der bundesstaatlichen Ordnung das Gebot der Bundestreue - auch Gebot bundesfreundlichen Verhaltens genannt - ganz herrschend anerkannt[3]. Der Grundsatz der Bundestreue beinhaltet die wechselseitige Ver-

---

1) Die Fragestellung beschränkt sich bewußt auf die "Bundes"-treue. Im Verhältnis zwischen den Gemeinden und ihren Bundesländern bestehen die oben beschriebenen möglichen Konflikte im außenpolitischen Bereich nicht.

2) HAMANN, Die Selbstverwaltung der Gemeinden und das Bundesbaugesetz, S. 67.

3) Zur Rspr.: BVerfGE 1, 299, 315; 8, 122, 138 f.; 12, 205, 255 f.; 14, 197, 215; 34, 216, 232; 42, 103, 117; 43, 291, 338; 56, 298, 322.
Zur Literatur: BAYER, Die Bundestreue, 1961; HARBICH, Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit, Schriften zum öffentlichen Recht Bd. 20 (1965), S. 47 ff.; STEIN, Staatsrecht, § 26 III; STERN, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Bd. I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts. Strukturprinzipien der Verfassung, § 19 III 4; LÜCKE, Bundesfreundliches und bürgerfreundliches Verhalten, in: Der Staat 17 (1978), S. 341 f.; RUDOLF, Die Bundesstaatlichkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Festgabe zum 25jährigen Bestehen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 2, S. 233, 246 ff.; HERZOG, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rdnr. 61-65 zu Art. 20.
Kritisch hierzu HESSE, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rdnr. 269; DERS., Der unitarische Bundesstaat, S. 6 ff.; KÖLZ, Bundestreue als Verfassungsprinzip?, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 81 (1980), S. 145, 156 ff.
Speziell für den Bereich der auswärtigen Gewalt: FASTENRATH, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, S. 70, 131, 146, 168 f., 196, 204.

pflichtung von Bund und Ländern, "dem Wesen des sie verbindenden verfassungsrechtlichen 'Bündnisses' entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung der wohlverstandenen Belange des Bundes und der Glieder beizutragen"[1]. Das Prinzip der Bundestreue begründet nicht selbständig ein Rechtsverhältnis zwischen Bund und Ländern, sondern konstituiert oder begrenzt Rechte und Pflichten innerhalb eines bestehenden Rechtsverhältnisses[2]; es verpflichtet zur bundesfreundlichen Rücksichtnahme bei der Ausübung von Kompetenzen[3] oder begründet Hilfs- und Mitwirkungspflichten[4].

Im Verhältnis des Staates - sowohl des Bundes als auch der Länder - zu den Gemeinden hat der Grundsatz des "gemeindefreundlichen Verhaltens" Eingang in Rechtsprechung[5] und Literatur[6] gefunden. Der Inhalt des Grundsatzes gemeindefreundlichen Verhaltens läßt sich dahin allgemein umschreiben, "daß der Staat bei einer im Anwendungsbereich des gemeindefreundlichen Verhaltens liegende Entscheidung die konkret betroffenen Kriterien der gemeindlichen Hoheitsrechte im Rahmen seiner Wertung mitabwägen muß"[7].

Zu der Frage, ob es umgekehrt einen die Gemeinden verpflichtenden Grundsatz staatstreuen, im Verhältnis zum

---

1) BVerfGE 6, 309, 361.

2) Vgl. BVerfGE 13, 54, 75.

3) Ebd.

4) BVerfGE 8, 122, 138; 56, 298,

5) BVerfGE 6, 309, 361; OVG Münster, DVBl. 1964, S. 678, 681.

6) Grundlegend: MACHER, Der Grundsatz gemeindefreundlichen Verhaltens, S. 25 ff. m.w.N.; KORTE, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde und Staat unter besonderer Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, S. 186 f.; EISSING, Gemeinschaftsaufgaben von Staat und Gemeinde unter der Selbstverwaltungsgarantie in Nordrhein-Westfalen, S. 91; GLASS, Die Realität der Kommunalaufsicht, S. 74; WEBER, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, S. 136.

7) MACHER, a.a.O., S. 173.

Bund bundestreuen Verhaltens gibt, hat sich die Rechtsprechung soweit ersichtlich nur einmal, die Literatur hingegen häufiger geäußert. Dabei wird das Bestehen eines solchen Grundsatzes häufig ohne nähere Begründung angenommen. So wird eine "Rechtspflicht der Gemeinden zum staatstreuen Verhalten"[1], oder zur "Staatstreue"[2], ein "Prinzip des staatsfreundlichen Verhaltens"[3], eine Verpflichtung der Gemeinden zur Berücksichtigung eines "Staatsinteresses"[4] angenommen; meist wird von einer Rechtspflicht der Gemeinden zu einem "bundesfreundlichen Verhalten"[5] oder zur "Bundestreue"[6] gesprochen, im Verhältnis zu den Ländern von einer Verpflichtung zu einem

---

1) SCHAPER, Vom Inhalt der Kommunalaufsicht und der Handhabung ihrer Eingriffsrechte, in: Staats- und Kommunalverwaltung 1962, S. 85, 87.

2) v. KEMPIS, Die Treuepflicht zwischen Gemeinden und Staat und Gemeinden untereinander, S. 82 ff.

3) HAMANN, a.a.O., S. 67.

4) MACHER, a.a.O., S. 146; TOMUSCHAT, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, in: VVDStRL 36 (1978), S. 25 Fn. 87; OVG Münster, DVBl. 1964, S. 681 mit unzutreffendem Hinweis auf BVerfGE 4, 115; KONRAD, a.a.O., S. 181 ff.

5) HEERING, Die zulässige staatliche Einflußnahme auf die Erledigung von Aufgaben durch die Gemeinden. Ein Beitrag zur Abgrenzung von Staats- und Selbstverwaltung, S. 198; KRÜGER, Allgemeine Staatslehre, S. 877; BAYER, Bundestreue, S. 57; BLUMENWITZ, Deutsch-polnische Städtepartnerschaftsabkommen, S. 25 Fn. 42; BOTHE, Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung, in: AöR 102 (1977), S. 68, 71; OEHM, Rechtsprobleme, S. 113; ROJAHN, in: v. Münch, GG, Rdnr. 35c zu Art. 32; FASTENRATH, a.a.O., S. 189, 190 (Fn. 924).

6) NIEMEIER, Bund und Gemeinden, Aktuelle Organisations-, Finanz- und Verfassungsprobleme, Schriften zum öffentlichen Recht Bd. 190, S. 114; KLEIN, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Rdnr. 14 zu Art. 32; o.V., Gemeindegebiet als "atomwaffenfreie Zone", in: Mitteilungen NWStGB 1982, S. 360 f.; ZULEEG, in: Wassermann, Alternativkommentar zum GG, Rdnr. 43 zu Art. 32; BOTHE, Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung, in: AöR 102 (1977), S. 68, 72.

"länderfreundlichen" Verhalten"[1] oder einem "landesinternen Vertrauensverhältnis zwischen dem Staat und den integrierten Personen des öffentlichen Rechts"[2].

Haben die Gemeinden bei ihren kommunalen Auslandsbeziehungen auf die außenpolitischen Interessen des Bundes Rücksicht zu nehmen, könnte eine dahingehende Rechtspflicht fordern, daß die Gemeinden nicht nur auf ihren örtlichen Wirkungskreis beschränkt sind, sondern daß sie auch keine "kommunale Außenpolitik" betreiben dürfen, die die staatliche Außenpolitik in ernstlicher Weise konterkariert[3].

Gegen die Annahme einer kommunalen Verpflichtung zur "Bundestreue" wird das Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Beschlüsse hessischer Gemeinden zur Durchführung von Volksbefragungen über eine Bewaffnung der Bundeswehr mit Atomwaffen[4] herangezogen. Das Gericht hat dort darauf hingewiesen, daß dem Bund ein unmittelbares Durchgriffsrecht gegen die Gemeinden nach der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes fehlt und dieser deshalb auf die Mitwirkung der zur Kommunalaufsicht befugten Länder angewiesen ist. Damit habe das Gericht unausgesprochen klargestellt, daß die Gemeinden dem Bund

---

1) KUNTZMANN-AUERT, Rechtsstaat und kommunale Selbstverwaltung, S. 37; HEERING, a.a.O., S. 198.

2) BAPTIST, Möglichkeiten staatlichen Einwirkens auf die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, S. 75.

3) Dieser Gedanke wird angesprochen von BOTHE, a.a.O., S. 72; BLUMENWITZ, a.a.O., S. 25; TOMUSCHAT, a.a.O., S. 25; ZULEEG, a.a.O., Rdnr. 43 f.

4) BVerfGE 8, 122 ff.

gegenüber nicht zur Bundestreue verpflichtet seien[1].

Grundsätzliche Bedenken gegen allgemeine Kooperationspflichten zwischen Bund und Ländern und zwischen Staat und Gemeinden überhaupt äußert Salzwedel. Eine Kollision zwischen staatlichen und kommunalen Plänen und Zielen lasse sich nur politisch lösen. Andernfalls würden die Gemeinden bei einer "juristisch-perfekten Betrachtung" den Kürzeren ziehen, denn dann würde der Standpunkt der Gemeinden gegenüber dem staatlich konzipierten Allgemeininteresse häufig als klein- oder schildbürgerlich abgetan. Nur wo die Selbstverwaltung als eigenständige politische Größe anerkannt sei, könne sie sich behaupten. Staat und Gemeinden folgten jeder für sich eigenen politischen Leitbildern. Wie für die Freiheit jedes Staatsbürgers die des anderen die natürliche Grenze bilde, so auch zwischen Staat und Selbstverwaltung. Als einzige Schranke sei ein "allgemeines Verbot von Obstruktion, Willkür und Schikane" anzuerkennen[2].

Im folgenden soll untersucht werden, ob es eine Rechtspflicht der Gemeinden zur "Bundestreue" insbesondere mit dem Inhalt gibt, bei den kommunalen Auslandsbeziehungen einen von den konkreten Zielen und

---

1) BAYER, Die Bundestreue, S. 57. Die Vorstellung Bayers beruht allerdings auf der falschen Vorstellung, daß eine Rechtspflicht zur Bundestreue dem Bund ein unmittelbar gegen die Gemeinden durchsetzbares Recht gewähren müßte. Zwar liegt jeder Rechtspflicht immanent zugrunde, daß ein anderer ein korrespondierendes durchsetzbares Recht hat, die Rechtsgewährleistung kann aber auch auf andere Weise als durch einen unmittelbaren Durchgriff erfolgen, wie gerade die von Bayer angeführte Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zeigt.

2) SALZWEDEL, Staatsaufsicht in Verwaltung und Wirtschaft, in: VVDStRL 22 (1965), S. 206, 215.

Inhalten der staatlichen Außenpolitik gesteckten Rahmen zu beachten.

2. Herleitung einer Verpflichtung der Gemeinden zur Bundestreue

a) Versuch der Herleitung aus Art. 28 Abs. 2 GG

Gerade die Institutionalisierung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden in Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes in dem Abschnitt "Der Bund und die Länder" verdeutlicht die Inkorporierung der kommunalen Selbstverwaltung in den demokratischen Staatsaufbau. Die Gemeinden können nicht (mehr) als ein Gegenüber zum Staat gesehen werden - deshalb sind sie auch nicht als grundrechtsberechtigte Bürger-Verbände zu sehen -, sie sind ein durch ihre Autonomie hervorgehobener Teil des gesamten staatlichen Verwaltungsaufbaus[1]. Aus Art. 28 Abs. 2 GG selbst folgt aber nur die verfassungsmäßige Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts, nicht jedoch die Begründung einer - mit der den Gemeinden gewährten Selbstverwaltungsfreiheit erst sinnerhaltenden - Rechtspflicht der Gemeinden zur Staats- oder Bundestreue. Art. 28 Abs. 2 GG ist nur im Interesse und zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltung geschaffen worden und einseitig an den Staat adressiert[2].

b) Versuch der Herleitung aus dem "Homogenitätsprinzip"

Die in Art. 28 Abs. 1 GG grundgelegte Bundesstaatlichkeit, die dem Bund und jedem Bundesland Staatsquali-

---

1) ROTERS, in: v. MÜnch, GG, Rdnr. 33 zu Art. 28.

2) MACHER, a.a.O., S. 139.

tät mit Verfassungshoheit und grundsätzlicher Verfassungsautonomie zukommen läßt[1], birgt in sich die Gefahr innerer Konflikte. Die Entscheidung der Verfassung für eine Mehrzahl selbständiger Kompetenzräume begünstigt zentrifugale Kräfte und damit den Bundesstaat gefährdende Funktionsstörungen[2]. Im Bundesstaat besteht jedoch ein Bedürfnis nach Übereinstimmung zwischen dem Bund und den Gliedstaaten. Dem trägt das Grundgesetz durch verschiedene Vorschriften, die ein Komplement zur föderativen Ordnung bilden, insbesondere durch Art. 28 Abs. 1 Sätze 1 und 2 und Abs. 3 GG Rechnung[3]. Das so gesicherte Mindestmaß an materieller und struktureller Übereinstimmung und Gleichartigkeit der verfassungsmäßigen Ordnung in Bund und Ländern wird als Homogenität bezeichnet[4]. Der Anwendungsbereich des Homogenitätsprinzips beschränkt sich auf die Verhütung solcher Konflikte zwischen Bund und Ländern, die aus der bundesstaatlichen Ordnung entstehen können[5].

Wegen dieses engen Anwendungsbereichs des Homogenitätsprinzips scheidet seine unmittelbar Anwendung auf das Verhältnis zwischen Staat und Gemeinden aus[6]. Ein "Vollföderalismus", der die kommunale Ebene mit einschlösse, findet im Grundgesetz keine Grundlage[7].

---

1) BVerfGE 36, 342, 361.

2) ROTERS, in: v. Münch, GG, Rdnr. 3 zu Art. 28.

3) Hinsichtlich der weiteren Vorschriften siehe STERN, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, § 19 III 5, S. 549.

4) Siehe STERN, a.a.O., S. 548 f.; ROTERS, in: v. Münch, GG, Rdnr. 3 f. zu Art. 28.

5) ROTERS, in: v. Münch, a.a.O., Rdnr. 4 zu Art. 28; STERN, a.a.O., S. 549 ff.

6) MACHER, a.a.O., S. 141.

7) ROTERS, in: v. Münch, GG, Rdnr. 7 zu Art. 28.

Eine analoge Anwendung des Homogenitätsprinzips auf das Verhältnis zwischen Staat und Gemeinde wird von Macher mit dem Argument abgelehnt, daß sonst die Gemeinden mit dem Staat gleichgeschaltet würden. Die Gemeinden müßten dann ihre örtlichen Interessen gegenüber den Staatsinteressen einschränken. Sie würden zu einem "staatspolitisch treuen" Verhalten verpflichtet, was mit dem in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG grundgelegten Selbstverwaltungsrecht nicht vereinbar sei[1]. Machers Argumentation beruht aber auf einem falschen Verständnis des Homogenitätsprinzips. Dieses will nur die strukturellen und materiellen Mindestanforderungen an die verfassungsmäßige Ordnung der Länder festlegen, nicht aber im Rahmen dieser Verfassung konkretisierte Landespolitik "gleichschalten". Eine analoge Anwendung des Homogenitätsprinzips verbietet sich vielmehr schon aus dem Grund, daß zwischen Staat und Gemeinden kein föderatives Verhältnis besteht. Die Gemeinden sind in die verfassungsmäßige Ordnung der Länder eingebettet.

c) Versuch der Herleitung aus dem Gedanken des "gemeindefreundlichen Verhaltens"

Der Grundsatz gemeindefreundlichen Verhaltens verpflichtet den Staat, bei seinen Entscheidungen die Belange der Gemeinden in besonderem Maße zu wahren[2]. Genauso wie der Grundsatz der Bundesfreundlichkeit ein gegenseitiges Pflichtverhältnis zwischen Bund und Ländern begründet[3], könnte dem Grundgesetz gemeindefreundlichen Verhaltens ein wechselseitiges Treueverhältnis zwi-

---

1) MACHER, a.a.O., S. 141.

2) Siehe oben S. 280.

3) Siehe oben S. 279 f.

schen Staat und Gemeinden zugrunde liegen[1]. Dann wären die Gemeinden aus eben dem Rechtsgrund, der den Staat (Bund und Länder) zu gemeindefreundlichem Verhalten verpflichtet, zu einem "staatsfreundlichen" Verhalten verpflichtet. Zur Begründung für das angenommene wechselseitige Treueverhältnis wird eine Parallele zum Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens gezogen: Alle Beteiligten eines "Bündnisses", ob zwischen Staat und Gemeinden oder zwischen Bund und Ländern, seien gehalten, entsprechend dem Wesen dieses Bündnisses zusammenzuwirken und zu dessen Festigung und Wahrung beizutragen[2]. Dieser Ansatz ist jedoch deshalb dogmatisch fragwürdig, weil er den eigentlichen Rechtsgrund des Grundsatzes gemeindefreundlichen Verhaltens nicht aufdeckt.

Der Grundsatz gemeindefreundlichen Verhaltens könnte dem allgemeinen Grundsatz von Treu und Glauben entnommen sein[3]. Wenn der Grundsatz von Treu und Glauben die gesamte Rechtsordnung beherrschen sollte, fänden die seinen Inhalt bestimmenden Wertmaßstäbe auch Anwendung auf das (Rechts-)verhältnis zwischen Gemeinden und Staat. Wie im Zivilrecht die Treuepflicht in Gemeinschaftsverhältnissen eine besondere Ausprägung und Steigerung der sich aus der Generalklausel von Treu und Glauben ergebenden gegenseitigen Pflichten darstellt, könnte die Treuepflicht im Verhältnis von Staat und Gemeinden - beide als

---

1) STERN/PÜTTNER, Die Gemeindewirtschaft, Recht und Realität. Zum staats- und kommunalverfassungsrechtlichen Standort der kommunalen Wirtschaft, S. 185; HAMANN, Die Stellung der Gemeinden und das BBauG, S. 66 f.; KUNTZMANN-AUERT, Rechtsstaat und kommunale Selbstverwaltung, S. 37; WEBER, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, S. 136; OVG Münster, DVBl. 1964, S. 681.

2) Ebd.

3) So v. KEMPIS, Die Treuepflicht zwischen Gemeinden und Staat, S. 29 ff., 61 ff., 124 ff., 182 ff., 373 ff.

Personenverbände gesehen - eine nach den Erfordernissen des Gemeinwohls konkretisierte Form des Grundsatzes von Treu und Glauben darstellen[1]. Es bestehen jedoch Bedenken, den Rechtsgrundsatz von Treu und Glauben als eine staatsrechtliche Kategorie anzuerkennen. Die Beziehungen zwischen dem Staat und seinen Gliedern sind so eigentümlicher Natur, daß die primär im Privatrecht ausgebildete Treuepflicht nicht ohne weiteres auf die staatliche Ebene "gehoben" werden kann[2]. Der Grundsatz von Treu und Glauben ist in erster Linie ein Regulativ des privaten Rechtsverkehrs. Er ist "ein Stück rechtsgewordener personaler Ethik" unter dem Gesichtspunkt "menschlicher Wohlanständigkeit" und auf den individuellen Interessenausgleich in persönlichen und vermögensrechtlichen Rechtsverhältnissen gerichtet[3]. Aber auch im öffentlichen Recht ist der Grundsatz von Treu und Glauben als allgemeiner Rechtsgrundsatz im Bereich des Vertrauensschutzes und als Einwand der unzulässigen Rechtsausübung und der Verwirkung anerkannt[4]. Die Anwendung im Verwaltungsrecht rechtfertigt sich aus der Entwicklung der öffentlichen Verwaltung, die nicht mehr nur Wahrerin von Interessen der Allgemeinheit ist, sondern gerade im Bereich der Leistungsverwaltung dem Bürger gegenüber zur Fürsorge und Erfüllung von Ansprüchen und Rechten verpflichtet ist. Diese Annäherung der Verwaltung an den Bürger "rechtfertigt erhöhte Erwartungen des Einzelnen, daß ihm und in seinen Angelegenheiten nach Recht und Gesetz ver-

---

1) DERS., a.a.O., S. 120, 131 ff., 182 ff.

2) Vgl. BAYER, Die Bundestreue, S. 46 ff. im Anschluß an SCHÜLE, Treu und Glauben im deutschen Verwaltungsrecht, in: VerwA 38 (1933), S. 399, 423 ff.

3) SCHÜLE, a.a.O., S. 420 f., 423.

4) Vgl. für Steuerrecht: BFH, NJW 1964, S. 1825 f.; für das allg. Verwaltungsrecht: KNACK, Kommentar zum VerwVfG, § 62, S. 734; allg. STAUDINGER-WEBER, BGB, Rdnr. A 75 ff. zu § 242; FORSTHOFF, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, § 9, S. 168-171.

fahren (wird), daß auch der Staat selbst die Grundsätze rechtlich gebotenen Wohlverhaltens wahr(t), die er in den Gesetzen seinen Untertanen als Rechtspflicht vorschreib(t)"[1].

Das Staatsrecht dagegen ist ausgerichtet auf das Ziel täglich sich erneuernder Staatswerdung, -erhaltung und -entwicklung[2]. Im Verhältnis zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Staat und Gemeinden soll es den Ausgleich der politischen Spannungen regeln. Der - politischen - Ethik des Staatsrechts liegt nicht der Gesichtspunkt "menschlicher Wohlanständigkeit", sondern die "Gedankenwelt des politischen Verbandes und der Genossenschaft" zugrunde[3]. Der Gedanke von Treu und Glauben ist deshalb im Staatsrecht nicht anwendbar[4] und kann

---

1) FORSTHOFF, a.a.O., S. 169.

2) SCHÜLE, a.a.O., S. 421 im Anschluß an die Integrationslehre Smends, die den Staat nicht als etwas Vorbefindliches begreift, sondern als einen ständigen Prozeß, in dem sich die Einzelnen (Bürger) in dauernder dialektischer Auseinandersetzung miteinander zusammenfinden, also ihre vielfältigen Interessen und Bestrebungen zu einer politischen Einheit verbinden (SMEND, Verfassung und Verfassungsrecht, in: DERS., Staatsrechtliche Abhandlungen, S. 119, 136 ff.; DERS., Integrationslehre, in: v. BECKENRATH (Hrsg.), Handbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 5, S. 299 ff.). Die Verfassung ist die rechtliche Ordnung dieses Prozesses staatlicher Integration (SMEND, Verfassung und Verfassungsrecht,in: DERS., Staatsrechtliche Abhandlungen, S. 119, 189). Sie bestimmt die Leitlinien, nach denen politische Einheit sich bilden soll; sie ordnet die Organisation und das Verfahren der politischen Einheitsbildung (HESSE, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rdnr. 31). Ähnlich Heller, der den Staat als "organisierte Entscheidungs- und Wirkungseinheit" begreift (HELLER, Staatsrecht, S. 228 ff.). Vgl. auch PREUSS, Staat und Gesellschaft ale Elemente eines ständigen Integrationsprozesses, in: DERS., Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, S. 106 ff.

3) SCHÜLE, a.a.O., S. 423.

4) Anders aber: KÜCHENHOFF, Allgemeine Staatslehre, S. 88, 93, 104; HAMANN/LENZ, Komm. zum GG, Anm. 9.a) bb) zu Art. 20; STAUDINGER-WEBER, BGB, Rdnr. A 65 zu § 242.

daher auch nicht Rechtsgrundlage eines zwischen dem Staat und den Gemeinden angenommenen Treueverhältnisses sein[1].

Weber leitet die Verpflichtung des Staates zu gemeindefreundlichem Verhalten aus von ihm nicht näher bezeichneten Vorschriften her, die Schutz- und Förderungspflichten des Staates gegenüber den Gemeinden begründen, und die "in den Länderverfassungen und in den Kommunalgesetzen vielerorts hervorgehoben" werden[2].

Derart in Betracht kommende Schutz- und Förderungsklauseln sind, sieht man von den verfassungsrechtlichen, institutionellen Garantien des Art. 28 Abs. 2 GG und den entsprechenden Vorschriften in den Landesverfassungen, z.B. Art. 78 LVerf-NW, einmal ab, etwa die §§ 2, 3, 5, 9, 14 Abs. 1 und 16 Abs. 2 GO-NW[3]. Zu berücksichtigen wären aber auch Vorschriften, die den Gemeinden bei der Vorbereitung staatlicher Hoheitsakte ein Recht auf eine irgendwie geartete Mitwirkung gewähren, z.B.: Anhörungsrechte gemäß § 37 Abs. 2 Satz 2 BBauG, § 5 Abs. 2 FlurbereinigungsG, § 5 Abs. 4 Satz 4 BFernStrG, oder Rechte zur Stellungnahme gemäß § 105 BBauG, § 18 Abs. 1 Satz 2 BFernStrG, oder Zustimmungsrechte gemäß §§ 14 Abs. 2 Satz 2, 19 Abs. 4 Satz 1, 31 Abs. 1 und 2, 36 Abs. 1 Satz 1, 147 Abs. 1 BBauG. Die vorstehende Auflistung ist keineswegs vollständig[4].

---

1) Bemerkenswerterweise hat das BVerfG in allen seinen Entscheidungen zum Grundsatz der Bundestreue nie auf den Grundsatz von Treu und Glauben, sondern auf den Gedanken des Föderalismus, das "eigentümliche Grundverhältnis von Gesamtstaat und Gliedstaaten im Bundesstaat" (BVerfGE 3, 314, 354) zurückgegriffen.

2) WEBER, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, S. 136.

3) In den Kommunalgesetzen der anderen Bundesländer finden sich im wesentlichen inhaltsgleiche Vorschriften.

4) Vgl. MACHER, Der Grundsatz gemeindefreundlichen Verhaltens, S. 40 ff. mit weiteren Beispielen.

Die Schutz- und Förderungsklauseln sollen die Gemeinden in ihren Rechten und ihrem materiellen Bestand schützen und ihre Entschlußkraft und Verantwortungsfreudigkeit bei der Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben fördern[1]. Die Mitwirkungsrechte dienen dazu, die Berücksichtigung der gemeindlichen Interessen bei Hoheitsakten insbesondere im Bereich des Planungsrechts zu gewährleisten. Sowohl die Schutz- und Förderungsklauseln als auch die Mitwirkungsrechte regeln jeweils konkrete Sachverhalte und verfolgen einen konkreten Zweck. Sie sind punktuell und verstreut. Wegen dieser Verschiedenheit und Vereinzelung können sie nicht als Grundlage für einen allgemeinen Rechtsgedanken dienen[2]. Sie sind allenfalls Kennzeichen für die starke Einbindung der Gemeinden in die staatliche Verwaltung.

Die Herleitung des Grundsatzes gemeindefreundlichen Verhaltens aus einer Vielzahl von Einzelnormen im Wege der Rechts- oder Gesamtanalogie[3] scheidet somit aus.

Richtigerweise ist der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens auf die verfassungsrechtliche Regelung des Art. 28 Abs. 2 GG zurückzuführen[4]. Die teleologische Auslegung des Art. 28 Abs. 2 GG ergibt, daß diese Vorschrift die kommunale Selbstverwaltung institutionell schützen soll[5]. Inhaltlich besagt die institutionelle

---

1) Vgl. MACHER, a.a.O., S. 36.

2) MACHER, a.a.O., S. 45 f. für die Mitwirkungsrechte.

3) Zur Methodik: LARENZ, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 369; CANARIS, Die Feststellung von Lücken im Gesetz, S. 97, verwendet hier den Begriff "Induktion", da es sich um einen Schluß vom Besonderen auf das Allgemeine handelt.

4) MACHER, a.a.O., S. 49 ff., 125 ff.; SCHAPER, StuKV 1962, S. 86; STERN/PÜTTNER, Gemeindewirtschaft, S. 185.

5) Vgl. ROTERS, in: v. Münch, GG, Rdnr. 37 zu Art. 28: "Rechtsinstitutionsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung".

Garantie, daß der Staat keine Maßnahmen ergreifen darf, die offen oder verdeckt für sich alleine oder im Zusammenhang mit anderen staatlichen Maßnahmen eine staatliche oder staatsabhängige Verwaltung auf kommunaler Ebene herbeiführen[1]. Die Bedeutung der Gemeinden als Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus, als Integrationsfaktor und Faktor funktioneller Gewaltenteilung im föderalistischen Staatswesen sowie als Träger ortsnaher und schneller Staatsverwaltung erfordert es, daß die Gemeinden und ihre kommunale Selbstverwaltung besonders geschützt werden. Dies kann dadurch geschehen, daß der institutionelle Schutz kommunaler Selbstverwaltung, den der Staat zu gewährleisten verpflichtet ist, nicht als "Minimalverpflichtung" zum Schutze eines Wesensgehaltes kommunaler Selbstverwaltung verstanden wird, sondern aktiv als staatliche Verpflichtung zu kommunalfreundlichem Verhalten, als Verpflichtung, die Interessen der kommunalen Selbstverwaltung in all seinen staatlichen - die kommunalen Interessen berührenden - Entscheidungen mit einbeziehen[2].

Damit ergibt sich: Ist Rechtsgrund des Grundsatzes gemeindefreundlichen Verhaltens Art. 28 Abs. 2 GG, liegt diesem Grundsatz kein wechselseitiges Treueverhältnis zwischen Staat und Gemeinden zugrunde, denn Art. 28 Abs. 2 GG dient nur dem Schutz der kommunalen Selbstverwaltung und ist einseitig an den Staat adressiert[3].

d) Versuch der Herleitung aus verschiedenen Vorschriften im Wege der Gesamtanalogie

Im Wege der Gesamtanalogie könnte verschiedenen

---

1) MACHER, a.a.O., S. 61.

2) MACHER, a.a.O., S. 172 ff.

3) Siehe oben S. 284.

Vorschriften, die in bestimmten Sachgebieten öffentlicher Verwaltung das Verhältnis zwischen Staat und Gemeinden regeln, der Grundsatz staatstreuen Verhaltens als allgemeiner Rechtsgrundsatz zu entnehmen sein. Hier kommen Vorschriften in Betracht, die den Gedanken der Partnerschaft, der Rücksicht auf staatliche Planungsziele und der Koordination betonen, z.B. §§ 1, 16 StabilitätsG, §§ 1, 89 2. WohnungsbauG, § 1 Abs. 4 BBauG, § 1 Abs. 1 StädtebauförderungsG, § 4 Abs. 5 RaumordnungsG.

Die genannten Vorschriften regeln allerdings die verschiedensten Sachverhalte. Sie verfolgen jeweils einen konkreten Zweck und sind zu punktuell und zu verstreut, als daß ihnen eine gemeinsame ratio legis als Grundlage für eine Verallgemeinerung entnommen werden könnte.

e) Versuch der Herleitung aus dem Gedanken "bundesfreundlichen Verhaltens"

Die überwiegende Meinung stützt sich zur Begründung einer Verpflichtung der Gemeinden zu bundestreuem Verhalten auf den Gedanken des bundesfreundlichen Verhaltens, so wie er im Verhältnis zwischen Bund und Ländern Anwendung findet. Im Verhältnis zwischen Staat und Gemeinde finde sich die grundsätzlich gleiche Ausgangslage. Staat und Gemeinden seien Teile im Gefüge des gesamten Staatsgebildes. Sie seien auf gegenseitiges Verständnis angewiesen, solle das Gesamtwohl nicht Schaden erleiden. Die Gemeinden hätten deshalb die Interessen der übergeordneten Gemeinschaft zu beachten[1].

Auch wird der Gedanke eines "Bündnisses" zwischen

---

1) HAMANN, Die Selbstverwaltung der Gemeinden, S. 67.

Staat und Gemeinden[1], eines "großen Gesamtrahmens", der durch eine wachsende Abhängigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden voneinander und untereinander gebildet werde[2], des Erfordernisses der Rücksichtnahme unter Hoheitsträgern[3], der Stellung der Gemeinden als Glieder des Staatsganzen[4] betont, oder es wird einfach eine - unterstellte - Ähnlichkeit der Verhältnisse zwischen Bund und Ländern einerseits und Staat und Gemeinden andererseits angenommen[5].

Die bisherige Literatur macht deutlich, daß die Frage der Anwendbarkeit des Grundsatzes der Bundesfreundlichkeit auf das Verhältnis von Staat und Gemeinden erst ansatzweise behandelt worden ist. Eine theoretische Fundierung setzt eine Untersuchung darüber voraus, ob die im Verhältnis zwischen Bund und Ländern maßgeblichen Strukturprinzipien mit denen im Verhältnis zwischen Staat und Gemeinden in den entscheidenden Kriterien übereinstimmen.

Der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens findet seinen Ursprung in dem Wesen der bundesstaatlichen Ord-

---

1) NIEMEIER, Bund und Gemeinden, S. 113, 115; BAPTIST, Möglichkeiten staatlichen Einwirkens, S. 75.

2) HEERING, Zulässige staatliche Einflußnahme, S. 197.

3) STERN/PÜTTNER, Die Gemeindewirtschaft - Recht und Realität, S. 184.

4) SCHAPER, Vom Inhalt der Kommunalaufsicht, StuKV 1962, S. 68; HEERING, a.a.O., S. 197; KUNTZMANN/AUERT, Rechtsstaat und kommunale Selbstverwaltung, S. 37.

5) OVG Münster, DVBl. 1964, S. 681; KRÜGER, Allgemeine Staatslehre, S. 877; WEBER, Staats- und Selbstverwaltungsrecht, S. 136; KORTE, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde und Staat unter besonderer Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, S. 186 f.

nung[1], die in Art. 20 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich verankert ist. Die Länder als Gliedstaaten und der Bund als Gesamtstaat sind gleichgeordnete Hoheitsträger[2], soweit nicht die Bundesverfassung dem Bund Kompetenzen zuweist, die eine Überordnung des Bundes bedeuten[3]. Daraus folgt, daß die Länder im Verhältnis zum Bund zwar nur eingeschränkt gleichgeordnet sind, aber auch kein allgemeines Weisungs- und Gehorsamsverhältnis besteht[4]. Dieses "eigentümliche Gleichge-

---

1) Ganz herrschende Auffassung. Vgl. nur BVerfGE 6, 309, 361; BAYER, Die Bundestreue, S. 47; HERZOG, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rdnr. 63 zu Art. 20. A.A. ist KÖLZ, Bundestreue als Verfassungsprinzip, S. 169, der in der "bundesstaatlichen Treuepflicht" lediglich die Anwendung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes von Treu und Glauben auf das Staatsrecht sieht; gegen diese Ansicht siehe oben S. 287 ff. Die von dem Schöpfer des Instituts der Bundestreue, Rudolf Smend, angenommene Grundlegung in einer Pflicht zur "Vertragstreue" unter der Herrschaft der (Reichs-)Verfassung (SMEND, Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat, in: Ders., Staatsrechtliche Abhandlungen, S. 39, 51) ist obsolet. Smend konnte aus der vertragsmäßigen historischen Grundlage des Reiches, dem Deutschen Bund als einen Staatenbund, annehmen, jeder der "Verbündeten" schulde dem anderen und dem Ganzen des Bundes die Vertragstreue. Der gegenwärtige Bundesstaat hat seine Grundlage nicht mehr in vertraglichen Verpflichtungen, sondern in den verfassungsmäßig normierten Institutionen; vgl. hierzu KÖLZ, a.a.O., S. 162 f.

2) HERZOG, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rdnr. 75-60 zu Art. 20.
Es soll und kann hier dahinstehen, ob das zwei- oder dreigliedrige Bundesstaatsmodell das richtige ist. Vgl. hierzu BVerfGE 6, 309, 340, 364; 13, 54, 77 f.; allgemein: SCHNAPP, in: v. Münch, GG, Rdnr. 8 zu Art. 20.

3) BVerfGE 13, 54, 76, 78; HARBRICH, Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 20, S. 40 f.; KLEIN, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Rdnr. 3 zu Art. 20.

4) BAYER, a.a.O., S. 42; KLEIN, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Rdnr. 3 zu Art. 20.

wicht von Gesamt- und Gliedstaaten" bedeutet ein fortwährendes existentielles Risiko für den Bundesstaat[1]. Die mit eigener staatlicher Hoheitsmacht ausgestatteten Länder haben wie der Bund die Möglichkeit und die Freiheit, ihre eigenen Vorstellungen zu verwirklichen und mit den ihnen eingeräumten Kompetenzen ihre eigenen Interessen zu verfolgen. Damit besteht die Gefahr, daß der Bund und die Länder "das natürliche Bestreben in sich tragen, das sie umschließende Band - den Bundesstaat - zu sprengen und die ihrer Wesensart entsprechende Gliederungsform - den Einheitsstaat oder den Staatenbund - zu konstituieren"[2]. Soll der Bestand des Bundesstaates auf Dauer erhalten und gefestigt werden, bedarf es eines Prinzips, das sowohl dem Bund als auch den Ländern gebietet, bei verständiger Wahrung eigener Interessen den Ausgleich miteinander im Auge zu behalten und damit das notwendige Korrektiv zu der verfassungsrechtlich eingeräumten Freiheit des Bundes und der Gliedstaaten bildet. Dieses Prinzip ist die rechtliche Verpflichtung sowohl des Bundes als auch der Länder zu einem "bundesfreundlichen" Verhalten (zur "Bundestreue"), ein allgemeiner ungeschriebener Verfassungsgrundsatz, der dem Wesen des Bundesstaates immanent ist[3]. Bund und Länder dürfen insbesondere die ihnen eingeräumten Kompetenzen nicht rücksichtslos zur Verfolgung eigener Interessen ausnutzen, sondern müssen auch Rücksicht auf die Belange der

---

1) BAYER, a.a.O., S. 43.

2) Ebd.

3) Der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens erweist sich damit mit dem schon erwähnten Homogenitätsprinzip verwandt. Der Unterschied besteht darin, daß das Homogenitätsprinzip die materiellen und strukturellen Grundlagen der verfassungsmäßigen Ordnung im Bundesstaat allgemein festlegen will, während das Prinzip der Bundestreue Rechte und Pflichten innerhalb eines bestehenden konkreten Rechtsverhältnisses zwischen Bund und Ländern begründen oder beschränken will.

übrigen Teile des Bundesstaates und auf das wohlverstandene Gesamtinteresse des Bundesstaates nehmen[1].

Eine unmittelbare Anwendung des Prinzips des bundesfreundlichen Verhaltens auf das Verhältnis zwischen Staat und Gemeinde würde voraussetzen, daß die Gemeinden wie die Länder eine verfassungsrechtlich anerkannte selbständige Stellung innerhalb des bundesstaatlichen Aufbaus besitzen. Die Gemeinden bilden aber keine dritte Ebene des Bundesstaates, sondern sind in die verfassungsmäßige Ordnung der Länder eingebettet[2].

Aus eben den Erwägungen, aus denen Rechtsprechung und Literatur eine gegenseitige Verpflichtung zwischen Bund und Ländern zu einem bundesfreundlichen Verhalten annehmen, könnte im Wege funktioneller Rechtsvergleichung[3] ein im Verhältnis zwischen Staat und Gemeinden bestehendes eigenständiges Institut der Bundes- oder Staatstreue angenommen werden. Dann müßten die für das Prinzip bundesfreundlichen Verhaltens maßgeblichen Strukturprinzipien des Bundesstaates sich auch im Verhältnis zwischen Staat und Gemeinden wiederfinden.

Die Gemeinden sind Selbstverwaltungsverbände ohne Staatsqualität. Sie sind ein durch ihre Autonomie

---

1) BVerfGE 31, 314, 354 f. ausführlich zum Anwendungsbereich des Grundsatzes der Bundestreue; siehe auch BVerfGE 32, 199, 218, 238; 32, 216, 232; 41, 298, 308.

2) Die eine Pflicht der Gemeinden zur Bundestreue annehmende Literatur scheint allerdings überwiegend von einer unmittelbaren Anwendbarkeit des Prinzips bundesfreundlichen Verhaltens auszugehen. Vgl. NIEMEIER, a.a.O., S. 113, 115; BAPTIST, a.a.O., S. 75; HEERING, a.a.O., S. 197 f.; KUNTZMANN-AUERT, a.a.O., S. 37 f.; KORTE, a.a.O., S. 186.

3) Vgl. v. KEMPIS, Die Treuepflicht zwischen Gemeinden und Staat und Gemeinden untereinander, S. 64 ff., 96 ff.

- Selbstverwaltung - hervorgehobener Bestandteil des landesstaatlichen Verwaltungsaufbaus und verfügen über einen eigenen, auch vom Staat zu respektierenden Rechtskreis. Die in der Eigenverantwortlichkeit kommunaler Selbstverwaltung verwurzelten Hoheitsbefugnisse der Gemeinden beinhalten neben der Gebietshoheit auch die Personalhoheit, die Finanzhoheit, die Rechtssetzungshoheit, die Planungshoheit und die Organisationshoheit[1]. Diese durch Art. 28 Abs. 2 GG verfassungsmäßig institutionalisierte Stellung der Gemeinden zeigt, daß das Verhältnis des Staates zu den Gemeinden nicht durch ein reines Über- und Unterordnungsverhältnis gekennzeichnet ist, sondern in bestimmten Bereichen auch Gleichordnungszüge aufweist[2]. Inwieweit dieser Status den Gemeinden eine der bundesstaatlichen Freiheit entsprechende Stellung gegenüber dem Staat einräumt, kann aber nicht dem Begriff der Selbstverwaltung allein entnommen werden, da dieser für sich kein genaues Bild von dem Verhältnis zwischen Staat und Gemeinden gibt. Die Selbständigkeit der Gemeinden ändert nämlich nichts an der Tatsache, daß sich ihre Tätigkeit im Rahmen der Gesetze zu halten hat und daß sie der Staatsaufsicht unterliegen. Der Staat - Bund und Länder nach Maßgabe ihrer Kompetenzen - kann das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG "im Rahmen der Gesetze" beschneiden. Im Gegensatz zum bundesstaatlichen Bereich stellt sich damit die Freiheit der Gemeinden bis auf einen Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung nur als eine Freiheit unter Vorbehalt dar. Die Strukturprinzipien, die im Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern vorherrschen, entsprechen

---

1) Vg. nur ROTERS, in: v. Münch, GG, Rdnr. 47-49 zu Art. 28.

2) MACHER, a.a.O., S. 144; FABER, in: Wassermann, Alternativkomm. zum GG, Rdnr. 25 zu Art. 28 mit einer sehr starken Betonung der kommunalen Freiheit: "kleine Republiken".

damit nicht denen im Verhältnis zwischen dem Staat und den Gemeinden: Während Bund und Länder eingeschränkt gleichgeordnete Hoheitsträger mit einem in engen Grenzen (Art. 37, 84 Abs. 3-5, 85 Abs. 3, 108 Abs. 3 GG) bestehenden Weisungs- und Gehorsamsverhältnis sind, sind die Gemeinden Bestandteile des ihnen übergeordneten Gliedstaates mit einem nur im Kernbereich gesicherten Selbstverwaltungsrecht und stehen unter allgemeiner Rechtsaufsicht. Diese qualitativen Unterschiede finden ihren Ausdruck in den zunehmenden staatlichen Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltung durch eine Flut von Gesetzen und die wachsende Abhängigkeit der Gemeinden von staatlichen Mittelzuweisungen, so daß die Gemeinden ihren Bürgern immer mehr die Erscheinung einer unteren staatlichen Verwaltungsinstanz vermitteln. Im Wege funktioneller Rechtsvergleichung läßt sich somit ein eigenständiges Institut der Staats- oder Bundestreue im Verhältnis zwischen Gemeinden und Staat nicht begründen.

Da die Gemeinden aber immerhin nicht unmittelbar in den staatlichen Instanzenzug eingegliedert sind und kraft ihres Selbstverwaltungsrechts eine beschränkte Selbständigkeit und Freiheit genießen, kommt eine analoge Anwendung des Grundsatzes bundesfreundlichen Verhaltens in Betracht[1]. Ein Analogieschluß setzt eine entsprechende Regelungslücke voraus[2], die durch Anwendung des Grundsatzes bundesfreundlichen Verhaltens zu schließen

---

1) Eine analoge Anwendung erwägt MACHER, a.a.O., S. 144 f. Dabei läßt auch MACHER die bisher nicht behandelte Frage offen, ob ein ungeschriebener Rechtssatz analogiefähig ist, a.a.O., S. 33 Fn. 40.

2) Im Sinne einer "Gesetzeslücke" in der Verfassung. Zur Terminologie vgl. LARENZ, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 354 ff.; CANARIS, Die Feststellung von Lücken im Gesetz, S. 15 ff.

wäre. Eine Lücke im Sinne einer planwidrigen Unvollständigkeit[1] der Verfassung könnte angenommen werden, wenn die Gemeinden - wie die Länder - eine verfassungsmäßig eingeräumte Freiheit besäßen, auf Grund derer sie bei egoistischer Verfolgung eigener Interessen "wohlverstandene Belange des Bundes und seiner Glieder"[2] beeinträchtigen könnten, ohne daß dies von der Verfassung gebilligt würde und ohne daß die zur Einfügung der Gemeinden in das Gesamtgefüge des Staates vorgesehenen gesetzlichen Regelungen und Kontrollmechanismen dies - vom Gesetzgeber nicht vorhergesehen - verhindern könnten.

Es kann unterstellt werden, daß die Gemeinden auf Grund des ihnen eingeräumten Selbstverwaltungsrechts im Rahmen ihres örtlichen Wirkungskreises Aktivitäten entfalten können, die eine Beeinträchtigung bundesstaatlicher Interessen zur Folge haben[3]. Soweit es um eine Einbindung der Gemeinden in das Gesamtgefüge des Staates geht, ist die Kommunalaufsicht der notwendige Gegenpol zum Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden. Die staatliche Aufsicht soll die Wahrung der Rechtsordnung durch die Gemeinden sichern. Da die allgemeine Kommunalaufsicht aber nur Rechtsaufsicht ist, bestehen hier nur dann Eingriffsmöglichkeiten, wenn Gemeinden ihren öffentlichen Selbstverwaltungsbereich überschreiten oder ansonsten rechtswidrig handeln, d.h. sie betreffende Rechtspflichten nicht erfüllen. Ergreift eine Gemeinde Maßnahmen, die - ohne gegen Rechtsvorschriften zu verstoßen - (bundes-)staatliche Interessen beeinträchtigen, sind der Staatsaufsicht die Hände gebunden, es sei denn, man nimmt hier die Verletzung eines die Gemeinden verpflich-

---

1) CANARIS, a.a.O., S. 90.

2) Zum Begriff: BVerfGE 6, 309, 361.

3) Vgl. Beispiel oben S. 278.

tenden Rechtsgrundsatzes der Bundes- oder Staatstreue an. Es besteht aber in diesem Fall staatlicherseits die Möglichkeit einer Beschränkung der kommunalen Freiheit durch ein Gesetz. Dem könnte entgegengehalten werden, daß der Staat nicht jedesmal, wenn eine Gemeinde wesentliche staatliche Interessen beeinträchtigt, mit entsprechenden gesetzlichen Maßnahmen reagieren kann. Auf der anderen Seite kann aber auch nicht das offenbar geringe Ausmaß dieser Problematik außer Acht gelassen werden. Während der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens schon häufig Gegenstand verfassungsrechtlicher Entscheidungen war[1], hat sich bisher - soweit ersichtlich - noch kein Gericht veranlaßt gesehen, das Vorliegen eines entsprechenden Grundsatzes im Verhältnis von Staat und Gemeinden zu prüfen[2]. Entscheidend muß berücksichtigt werden, daß die Gemeinden bereits in vielfältiger Weise vom Staat abhängig sind, so durch die Möglichkeit staatlicher Instanzen zur mittelbaren und unmittelbaren Steuerung finanzieller Zuwendungen an die Gemeinden, durch die Handhabung repressiver und präventiver Genehmigungsvorbehalte, durch den Eingriff in gemeindliche Belange durch eine übergeordnete staatliche Planung sowie durch die Überwälzung öffentlicher Aufgaben auf die Gemeinden. Die kommunale Selbstverwaltung in ihrer heute politisch und wirtschaftlich schwierigen Situation könnte durch die Annahme einer allgemeinen Verpflichtung zu bundes- oder staatstreuem Verhalten weiter geschwächt werden. Eine solche Verpflichtung - allgemein angewandt - könnte den Freiheitsbereich kommunaler

---

1) Vgl. oben S. 279 Fn. 3.

2) Auch das OVG Münster, DVBl. 1964, S. 681, das als bisher einzige gerichtliche Entscheidung eine gemeindliche Verpflichtung zur Rücksichtnahme auf "Staatsinteressen" annimmt, hatte in der Sache über die Frage, ob das Land die ihm obliegende Verpflichtung zu einem gemeindefreundlichen Verhalten verletzt hatte, zu entscheiden.

Selbstverwaltung relativieren, denn im Verhältnis zu dem auf staatlicher Ebene formulierten Allgemeininteresse würde der kommunale Standpunkt häufig entweder als klein- oder schildbürgerlich oder als örtlicher Egoismus abgetan[1].

Die Frage geht letztlich dahin, inwieweit die kommunale Selbstverwaltung im Verhältnis zum Staat als eine eigenständige politische Größe anzuerkennen ist oder inwieweit sich die Gemeinden an dem jeweiligen politischen Leitbild des Staates orientieren müssen. Die Antwort ist nicht in einem näher zu bezeichnenden Staatsinteresse zu finden, sondern ist der verfassungsrechtlich verankerten Stellung der Gemeinden in der staatlichen Ordnung zu entnehmen. Die Gemeinden sind ein durch ihre Autonomie hervorgehobener Bestandteil des staatlichen Verwaltungsaufbaus[2]. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht hat keinen naturrechtlichen Hintergrund[3], ist auch nicht Selbstzweck, sondern zur besseren Verwirklichung der Staatszwecke geschaffen[4]. Unter Staatszwecken sind nicht die konkreten Ziele der jeweiligen Staatspolitik zu verstehen, sondern die mit der Konstituierung des demokratischen und rechtsstaatlichen Bundesstaates (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) verfolgten Ziele. Die hierbei den Gemeinden zukommende staatspolitische Funktion in der "gebietskörperschaftlich gestuften Demokratie"[5] wird deutlich in § 1 Abs. 1 GO-NW: "Die Gemeinden sind die Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus"[6]. Sie

---

1) Vgl. SALZWEDEL, VVDStRL 22 (1965), S. 215.

2) ROTERS, in: v. Münch, GG, Rdnr. 33 zu Art. 28.

3) v. MANGOLDT/KLEIN, GG, Anm. IV.1.a) a.E. zu Art. 28.

4) HEERING, a.a.O., S. 198.

5) ROTERS, in: v. Münch, GG, Rdnr. 33 zu Art. 28.

6) Die übrigen Gemeindeordnungen der anderen Bundesländer enthalten im wesentlichen gleichlautende Bestimmungen.

üben örtlich begrenzte Staatsgewalt aus und bilden die Basis für die Selbstaktivierung der Bürger für das Gemeinwohl. Im Verhältnis zu Bund und Ländern wirken sie dezentralisierend und funktionell gewaltentrennend[1]. Die Erfüllung dieser Aufgaben gebietet einen Raum kommunaler politischer Entscheidungsfreiheit. In diesem freien Raum gestaltender Verwaltung muß auch eine der staatlichen Politik entgegengesetzte Politik möglich sein, die eigenen politischen Leitbildern folgt[2]. Müßten sich die Gemeinden innerhalb der Richtlinien der staatlichen Politik bewegen, wäre es dem Staat möglich, letztlich die Inhalte kommunaler Politik zu bestimmen. Die Kommunalaufsicht wäre nicht nur Rechtsaufsicht, sondern zugleich auch politische Aufsicht. Die Berücksichtigung eines Staatsinteresses durch die Gemeinden kann deshalb nur die Beachtung der rechtlichen Grundordnung des Staates umfassen. Die Auffassung, ein von den Gemeinden zu berücksichtigendes Staatsinteresse umfasse alles, was "die äußere und innere Integrität, die Selbstbehauptung und die Lebensfähigkeit als Staat im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Ordnung betrifft"[3], ist abzulehnen. Sie beruht auf der mißverständlichen Vorstellung, die Gemeinden seien "Glieder eines Gesamtorganismus"[4]. Die politischen Entscheidungen demokratisch legitimierter Gebietskörperschaften haben sich nicht dem Modell eines "gesunden" Staats"organismus" unterzuordnen, sondern in dem durch

---

1) v. MUTIUS, Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände, in: Jura 1982, S. 28, 32; SCHEUNER, Grundbegriffe der Selbstverwaltung, in: HkWP, Bd. 1, S. 7, 14 f.

2) Vgl. KUNTZMANN-AUERT, Rechtsstaat und kommunale Selbstverwaltung, S. 37 f.; SALZWEDEL, VVDStRL 22 (1965), S. 215.

3) SCHAPER, a.a.O., S. 86; ihm folgend MACHER, a.a.O., S. 146; KONRAD, a.a.O., S. 182.

4) MACHER, ebd.

die verschiedenen Entscheidungsträger gebildeten politischen Kräftefeld zu behaupten[1]. Soweit man unter einem von den Gemeinden zu berücksichtigenden Staatsinteresse nur die rechtliche Grundordnung des Staates versteht, bedeutet dies nichts anderes, als daß die Gemeinden die verfassungsmäßige Ordnung und die Gesetze beachten müssen. Dies ist selbstverständlich. Hierfür bedarf es nicht der Annahme eines besonderen von den Gemeinden zu berücksichtigenden "Staatsinteresses". Auch der in diesem Zusammenhang allerdings nicht erwähnte Gedanke eines "kooperativen Föderalismus"[2], der als allgemeine Formel für eine verbesserte Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden dient[3], vermittelt keine neuen Gesichtspunkte. Dieser Gedanke begründet keine selbständigen Mitwirkungs- oder Treuepflichten, sondern stellt einen allgemeinen Programmsatz für eine verbesserte Zusammenarbeit aller Ebenen der öffentlichen Verwaltung für das Gemeinwohl der Bürger dar[4].

Eine analoge Anwendung des Grundsatzes bundesfreundlichen Verhaltens auf das Verhältnis zwischen Staat und Gemeinden entfällt somit, weil es an einer Regelungslücke fehlt. Soweit Gemeinden tatsächlich einmal bundesstaatliche Interessen beeinträchtigen sollten, ohne dabei gegen Rechtsvorschriften zu verstoßen, bleibt die Möglichkeit politischer oder gesetzlicher Einwirkung auf

---

1) Dies gilt auch im Verhältnis zwischen Bund und Ländern, ungeachtet eines dort geltenden Prinzips bundesfreundlichen Verhaltens.

2) HESSE, Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, in: Festschrift für Müller, S. 141 ff.; SCHEUNER, Kooperation und Konflikt, in: DÖV 1972, S. 585 ff.

3) HESSE, a.a.O., S. 143.

4) SCHEUNER, a.a.O., S. 585.

diese Gemeinden[1]. Hiergegen kann nicht vorgebracht werden, daß die Gemeinden damit mehr politische Freiheit genießen würden als die Länder, die ja der Verpflichtung bundesfreundlichen Verhaltens unterliegen. Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern ist nicht dem Verhältnis zwischen dem Staat und den Gemeinden vergleichbar[2]. Vor allem haben die Länder gegenüber dem Bund auf Grund ihrer Größe, ihres wirtschaftlichen und politischen Gewichts und der ihnen verfassungsmäßig eingeräumten Kompetenzen auf dem Gebiet der Gesetzgebung und Exekutive zum einen wesentlich mehr Möglichkeiten zur Beeinträchtigung bundesstaatlicher Interessen und zum anderen auch eine wesentlich stärkere Position zur Durchsetzung ihrer Interessen. Der schon vielfach in Anwendung genommene Grundsatz der Bundestreue hat die Entscheidungsfreiheit der Bundesländer deshalb auch nicht beeinträchtigen können.

3. Die Einordnung der Gemeinden in die rechtliche Grundordnung des Staates als Schranke gemeindlichen Handelns. Zugleich Zusammenfassung

Die bisherigen Untersuchungen haben gezeigt, daß die in Betracht kommenden Rechtsfortbildungsmethoden nicht in der Lage sind, einen die Gemeinden verpflichtenden Grundsatz bundestreuen Verhaltens zu fundieren. Die in der Literatur gehegte Vorstellung, die Freiheit der

---

1) Inwieweit die Länder ggfs. aus dem Gesichtspunkt des bundesfreundlichen Verhaltens verpflichtet sind, den Bund vor Beeinträchtigungen seiner Außenpolitik durch kommunale Auslandsbeziehungen durch Wahrnehmung ihrer Eingriffsmöglichkeiten in Schutz zu nehmen, siehe unten S. 308 ff.

2) Siehe oben S. 298 f.

Gemeinden bedürfe der Einschränkung durch ein solches Rechtsinstitut, weil es dem Wesen des Staatsgefüges widerspreche, wenn einzelne Glieder auf die Interessen des Ganzen keine Rücksicht zu nehmen brauchten, hat wohl ihren Grund in einem vom Grundgesetz selbst nicht geforderten Harmoniegedanken, der den Staat als einen "Gesamtorganismus" begreift[1]. Selbst Autoren, die einen Grundsatz bundestreuen oder staatstreuen Verhaltens ablehnen, soweit er den Gemeinden eine Treuepflicht gegenüber den Richtlinien der Politik der Staatsführung abverlangt, weil sie die politische Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit der Gemeinden als wesentliches Element der kommunalen Selbstverwaltung begreifen, unterliegen dieser Vorstellung so stark, daß sie annehmen, zumindest träfe die Gemeinden eine Verpflichtung zur Rücksichtnahme auf die Interessen des Ganzen, das "Staatsinteresse"[2]. Der Begriff des Staatsinteresses wird sogleich aber eng ausgelegt: Er betreffe nur die rechtliche Grundordnung, das rechtlich erfaßbare Gesamtgefüge der Verfassung[3]. Bei dieser Definition erweist sich der Begriff des Staatsinteresses aber letztlich als überflüssig, weil die Verpflichtung zur Beachtung der rechtlichen Grundordnung des Staates und seiner Gesetze durch die in die verfassungs-

---

1) Sehr deutlich sagt dies MACHER, a.a.O., S. 145 f. unter Bezugnahme auf NAWIASKY/LEUSSER/SCHWEIGER/ZACHER, Komm. zur Bay. Verf., Rdnr. 10 zu Art. 83: Der Staat sei ein Organismus, in dem das "biologische Gesetz" zur Geltung komme, daß die Zellen, aus denen sich der Organismus aufbaue, einerseits gesund und lebensfähig sein müßten, andererseits aber auch nicht durch ein destruktives Auseinanderstreben die notwendige Einheitlichkeit der Willensbildung im Gesamtorganismus gefährden dürften. Siehe hierzu oben S. 303 f.

2) SCHAPER, StukV 1962, S. 86 f.; MACHER, a.a.O., S. 146; ähnlich KUNTZMANN-AUERT, Rechtsstaat und kommunale Selbstverwaltung, S. 37 f., zur Begründung einer kommunalen Pflicht zu länderfreundlichem Verhalten; KONRAD, a.a.O., S. 182.

3) SCHAPER, ebd.; MACHER, ebd.

mäßige Ordnung der Länder eingebetteten Gemeinden nicht erst der rechtstheoretischen Fundierung über eine Rechtspflicht der Gemeinden zur Beachtung eines Staatsinteresses bedarf. Das von Schaper und Macher selbst angeführte Beispiel[1] verdeutlicht dies: Die Gemeinde, die eine Vereinigung ins Leben rufe, die erklärtermaßen das Auseinanderfallen des Landes betreibe, verletze das Staatsinteresse und handele deshalb rechtswidrig. Tatsächlich würde die Gemeinde in diesem Fall schon rechtswidrig handeln, weil sie ohne besondere staatliche Ermächtigung ihren örtlichen Selbstverwaltungsbereich verlassen hätte.

Als Ergebnis ist deshalb festzuhalten, daß es eine Rechtspflicht der Gemeinden zu einem bundestreuen Verhalten nicht gibt. Die Einordnung der Gemeinden in die verfassungsmäßige Ordnung beschränkt die kommunale Freiheit auf einen unter Gesetzesvorbehalt stehenden Selbstverwaltungsbereich. In diesem Bereich besteht die Selbstverwaltung als eigenständige politische Größe[2]. Da Staat und Gemeinden jeweils für sich eigenen politischen Leitbildern folgen, besteht die Möglichkeit, daß kommunale und staatliche Politik in Widerspruch geraten. In den Grenzen des Selbstverwaltungsrechts muß der Staat "kommunalpolitische Dummheiten" - aus seiner Sicht gesehen - tolerieren. Es ist also denkbar, um das Ein-

---

1) Ein weiteres aktuelles Beispiel sind die im Rahmen der NATO-Nachrüstungsdebatte gefaßten Ratsbeschlüsse, in denen das Gemeindegebiet zur "atomwaffenfreien Zone" erklärt wird. Die Gemeinden überschreiten ihren örtlichen Wirkungskreis, wenn sie, ohne selbst etwa durch Stationierungspläne betroffen zu sein, zu den allgemeinen und überörtlichen Fragen der Verteidigungspolitik Stellung nehmen. Die Gemeinden handeln hier rechtswidrig, weil sie ohne Rechtsgrundlage verteidigungspolitische Zuständigkeiten des Staates in Anspruch nehmen. Des Rückgriffs auf ein von den Gemeinden zu beachtenden Staatsinteresses bedarf es nicht. Zur Zulässigkeit kommunaler Ratsbeschlüsse über "atomwaffenfreie Zonen" siehe oben S. 257.

2) SALZWEDEL, VVDStRL 22 (1965), S. 215.

gangsbeispiel aufzugreifen, daß Gemeinden Beziehungen zu Partnergemeinden aufnehmen, zu deren Heimatstaaten der Bund aus vielfältigen Gründen eine strikte Politik der Nichtanerkennung oder Abgrenzung betreibt. Damit steht aber noch nicht fest, ob der Bund in diesem Fall "schutzlos" gestellt ist. Da die kommunale Freiheit nur "im Rahmen der Gesetze" besteht, bestünde letztlich die Möglichkeit, diese kommunalen außenpolitischen Ambitionen durch ein Gesetz kontrollierend einzuschränken. Soweit dem Bund ein unmittelbares Recht zum Durchgriff gegen die Gemeinden nach der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes fehlt, stellt sich die Frage, ob die Länder auf Grund des ihnen obliegenden Grundsatzes bundesfreundlichen Verhaltens hier nicht zum Tätigwerden verpflichtet wären.

4. Die Bedeutung des Grundsatzes bundesfreundlichen Verhaltens im Verhältnis zwischen Bund und Bundesländern als Mittel zur Kontrolle, Einschränkung und Förderung kommunaler Auslandsbeziehungen

a) Problemstellung

Soweit die Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Auslandsbeziehungen den ihnen gesetzten örtlichen Wirkungskreis überschreiten, ohne über eine entsprechende staatliche Ermächtigung zu verfügen, handeln sie rechtswidrig. In diesem Fall kommt ein kommunalaufsichtliches Verfahren in Betracht. Die Aufsichtsbehörden können im Rahmen des rechtlich Gebotenen und des ihnen eingeräumten Ermessens eine Aufhebung oder Änderung der kommunalen Entscheidungen verfügen. Soweit die Gemeinden in diesen Fällen außenpolitische Interessen des Bundes beeinträchtigen, könnte der Grundsatz bundesfreundlichen

Verhaltens die Länder als Träger der Kommunalaufsicht verpflichten, gegen die betreffenden Gemeinden vorzugehen, m.a.W., es könnte insoweit zu einer Ermessensreduzierung dahin kommen, daß die Kommunalaufsicht einschreiten muß.

In den Fällen, in denen die Gemeinden in den Grenzen ihres Selbstverwaltungsbereiches kommunale Auslandsbeziehungen pflegen, die außenpolitische Interessen des Bundes beeinträchtigen[1], kommt eine rechtliche Einschränkung der kommunalen Freiheit nur auf Grund eines Gesetzes in Betracht.

Der Bund hat gemäß Art. 73 Ziffer 1 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die "auswärtigen Angelegenheiten". Der Begriff der "auswärtigen Angelegenheiten" umfaßt die "Beziehungen, die sich aus der Stellung der Bundesrepublik als Völkerrechtssubjekt zu anderen Staaten"[2] und zu nichtstaatlichen Völkerrechtssubjekten[3] ergeben. Jedoch hat Art. 73 Ziffer 1 GG nicht die Bedeutung einer Generalklausel zum Erlaß aller für die Beziehung zum Ausland bedeutsamen Normen[4]. Bei einer so weiten Auslegung könnte sich der Bund nahezu alle Sachgebiete seiner Gesetzgebungszuständigkeit zuordnen, da Gegenstand einer Auslandsbeziehung praktisch jedes Sachgebiet der Gesetzgebung sein kann. Der Regelungsbereich des Art. 73 Ziffer 1 GG ist in zweifacher Weise einzuschränken: Wie Art. 32 Abs. 1 GG betrifft er nur auswärtige Beziehungen auf völkerrechtlicher Ebene[5].

---

1) Vgl. Beispiel oben S. 278.

2) BVerfGE 33, 52, 60.

3) v. MÜNCH, in: v. Münch, GG, Rdnr. 6 zu Art. 73.

4) v. MÜNCH, in: v. Münch, GG, Rdnr. 10 zu Art. 73.

5) MAUNZ, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rdnr. 29, 53 zu Art. 73; v. MÜNCH, in: v. Münch, GG, Rdnr. 6 zu Art. 73.

Darüber hinaus umfaßt er nur solche Gegenstände, die unmittelbar die auswärtigen Beziehungen als solche, den auswärtigen Verkehr im engeren Sinne, betreffen, nicht aber den Inhalt der Beziehungen[1]. Unabhängig von ihrem Inhalt stellen die kommunalen Auslandsbeziehungen keine "auswärtigen Angelegenheiten" im Sinne des Art. 73 Ziffer 1 GG dar, weil sie sich nicht auf völkerrechtlicher Ebene ereignen. Andere verfassungsrechtliche Vorschriften, die dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz zur Einschränkung der kommunalen Freiheit einräumen, sind nicht ersichtlich[2].

Hier kommen also nur landesgesetzliche Beschränkungen kommunaler "Außenpolitik" in Betracht. Auf Grund des Grundsatzes bundesfreundlichen Verhaltens könnten die betreffenden Bundesländer zu entsprechenden gesetzgeberischen Initiativen verpflichtet sein.

Schließlich ist der Fall denkbar, daß der Bund an bestimmten kommunalen Auslandsbeziehungen ein besonderes außenpolitisches Interesse hat, die Gemeinden dabei aber ihren örtlichen Wirkungskreis überschreiten würden. Die Gemeinden wären hier zur Erweiterung ihres Wirkungskreises auf eine Ermächtigung durch die betreffenden Bundes-

---

1) Hierzu ausführlich v. MANGOLDT/KLEIN, GG, Anm. II.2.a) zu Art. 73.

2) Nur am Rande sei erwähnt, daß auch Art. 84 GG nicht einschlägig ist. Im Rahmen der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder ist es dem Bund unter bestimmten Umständen erlaubt zu entscheiden, in welchem Wirkungskreis die Gemeinden ein Bundesgesetz zu vollziehen haben. Vgl. LERCHE, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rdnr. 27 zu Art. 84. Soweit die Gemeinden in ihren Städtepartnerschaften Anliegen aufgreifen, die bereits in politischen Verträgen des Bundes behandelt sind, werden die entsprechenden Ratifikationsgesetze - die Bundesgesetze sind - aber nicht von den Gemeinden im Sinne der Art. 83 ff. GG "ausgeführt", denn die Zustimmungsgesetze sind nicht verwaltungsmäßig zu vollziehen.

länder angewiesen. Der Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens könnte die Bundesländer verpflichten, den Gemeinden die Aufnahme derartiger Auslandsbeziehungen zu gestatten.

b) Zur Verpflichtung der Bundesländer, aufsichtsrechtlich gegen Gemeinden vorzugehen, die unter Überschreitung ihres örtlichen Wirkungskreises außenpolitische Interessen des Bundes beeinträchtigen

Grundsätzlich steht es im Ermessen des Bundeslandes, ob es aufsichtsrechtlich gegen eine rechtswidrig handelnde Gemeinde vorgehen will oder nicht. Die Vorschriften über die Kommunalaufsicht begründen auch keine Verpflichtung zum Einschreiten gegenüber demjenigen, zu dessen Lasten sich die Gesetzwidrigkeit der Gemeinden auswirkt[1]. Auf Grund der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten könnte es aber zu einer Ermessensreduzierung dahin kommen, daß das Land einschreiten muß.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer grundlegenden Entscheidung[2] die Frage, ob das Land Hessen die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten verletzt hat, weil das Land es unterlassen hat, Beschlüsse hessischer Gemeinden zur Durchführung von Volksbefragungen über die Bewaffnung der Bundeswehr mit Atomwaffen aufzuheben, bejaht. Der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens "begründet ... unter Umständen auch Hilfs- und Mitwirkungspflichten des Bundes oder der Länder, die als Schranke ihrer Freiheit innerhalb ihrer Zuständigkeiten

---

1) Vgl. SALZWEDEL, Kommunalrecht, in: Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes NRW, S. 217 ff., 288.

2) BVerfGE 8, 122 ff.

begriffen werden können ... In derselben Richtung liegt es, wenn aus der allgemeinen Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten die besondere Pflicht abgeleitet wird, daß ein Land von einer ihm gegenüber einer Gemeinde zustehenden Befugnis Gebrauch macht, um eine Störung der grundgesetzlichen Ordnung zu beseitigen, zu deren Beseitigung der Bund mangels einer Kompetenz nicht im Stande ist ... Jedenfalls gilt dies dann, wenn es sich um eine empfindliche, schwerwiegende Störung der grundgesetzlichen Ordnung handelt"[1].

Eine Störung der grundgesetzlichen Ordnung liegt dann vor, wenn Gemeinden mit ihren Auslandsbeziehungen in die Entscheidungsfreiheit des ausschließlich zuständigen Verfassungsorgans des Bundes auf dem Gebiet der auswärtigen Beziehungen eingreifen und übergreifen[2]. Die Frage, wann eine "empfindliche, schwerwiegende Störung" vorliegt, wann also nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommunalaufsichtlich eingeschritten werden muß, kann jeweils nur im konkreten Einzelfall abschließend beantwortet werden. Hierbei wird man auf den Inhalt und den Zweck der kommunalen Auslandsbeziehung, die politische Bedeutung dieser Beziehung, aber in erster Linie auf deren Beurteilung durch das verantwortliche Bundesorgan, die Bundesregierung, abstellen müssen. Denn entscheidend ist, ob sich das zuständige Verfassungsorgan des Bundes in seiner Entscheidungsfreiheit beeinträchtigt fühlt. So ist der Fall denkbar, daß Gemeinden allgemeine oder spezielle Ziele der staatlichen Außenpolitik aufgreifen, die Bundesregierung diese kommunalen Auslandsbeziehungen aber

---

1) BVerfGE 8, 122, 138 f.; der Rechtsprechung folgend herrschende Literatur: vgl. BAYER, die Bundestreue, S. 53; STERN, Staatsrecht, Bd. I, § 19 III 4.

2) Vgl. BVerfGE 8, 122, 139.

nicht als störend empfindet. In diesem Fall wird man nicht von einer "empfindlichen, schwerwiegenden Störung" der grundgesetzlichen Ordnung sprechen können. Anders aber der Fall, in dem kommunale Auslandsbeziehungen der konkreten staatlichen Außenpolitik entgegengesetzte außenpolitische Ziele verfolgen. In diesem Fall kann ein empfindlicher Eingriff in die Entscheidungsfreiheit der Bundesregierung dann angenommen werden, wenn diese bei entsprechender Gewichtigkeit der gemeindlichen Auslandsbeziehungen ihren außenpolitischen Kurs konterkariert sieht. Hier wären die betreffenden Bundesländer auf Erfordern des Bundes zum kommunalaufsichtlichen Eingreifen verpflichtet.

Damit wird deutlich, daß der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens nicht nur ein Rechtssatz ist, sondern auch eine politische Dimension hat, denn die geschützte Entscheidungsfreiheit der zuständigen Verfassungsorgane ist immer die Freiheit der jeweils herrschenden politischen Kräfte.

c) Zur Verpflichtung der Bundesländer, entsprechend den konkreten außenpolitischen Interessen des Bundes den zur Aufnahme kommunaler Auslandsbeziehungen erforderlichen gemeindlichen Selbstverwaltungsbereich einzuschränken oder zu erweitern

Es handelt sich hier um die Fälle, in denen Gemeinden im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts Auslandsbeziehungen pflegen, die die außenpolitische Linie des Bundes konterkarieren oder in denen umgekehrt der Bund ein eigenes Interesse an bestimmten Inhalten solcher kommunaler Auslandsbeziehungen hat, zu deren Aufnahme die Gemeinden wegen Überschreitung ihres örtlichen Wir-

kungskreises aber der Ermächtigung seitens ihrer Bundesländer bedürfen.

Der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens hat in erster Linie die Funktion einer Kompetenzausübungsschranke[1], er begründet aber auch Hilfs- und Mitwirkungspflichten[2] und die Pflicht zur allseitigen Rücksichtnahme und Verständigung[3] und zur Beachtung völkerrechtlicher Verträge des Bundes[4]. Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, daß Bund und Länder die verfassungsrechtliche Pflicht haben, "... dem Wesen des sie verbindenden verfassungsrechtlichen 'Bündnisses' entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung der wohlverstandenen Belange des Bundes und der Glieder beizutragen ... Daraus ist herzuleiten, daß im Bundesstaat auch nichts geschehen darf, was das Ganze oder eines der Glieder schädigt. Daher erfordert die Bundestreue die Rücksichtnahme jedes Gliedes auf Interessen- und Spannungslagen, die im Bund auftreten, insbesondere auf die nach außen gerichteten Interessen des Bundes. Daraus wird man folgern müssen, daß insbesondere auf dem Gebiete der auswärtigen Beziehungen, in denen der Bund die Kompetenzvermutung für sich hat, die Treuepflicht der Länder dem Bund gegenüber besonders ernst zu nehmen ist"[5].

Grundsätzlich wird man ein außenpolitisches Interesse der Bundesregierung dahin annehmen können, daß die kommunalen Auslandsbeziehungen in Übereinstimmung mit den Zielen der staatlichen Außenpolitik gestaltet werden. So-

---

1) BVerfGE 12, 205, 239; 14, 197, 215.
2) BVerfGE 8, 122, 138 f.; 56, 298, 322.
3) BVerfGE 41, 291, 308.
4) BVerfGE 6, 309, 361 f.; 32, 199, 219.
5) BVerfGE 6, 309, 361 f.

weit ein Bundesland aus vielleicht (partei-)politisch begründeten Interessen eine derartige Kongruenz staatlicher und kommunaler Außenpolitik behindert, indem es den betreffenden Gemeinden eine hierzu erforderliche Ermächtigung versagt oder umgekehrt den kommunalen Freiheitsraum zum Schutze der staatlichen Bundesaußenpolitik nicht einschränkt, könnte die außenpolitische Stellung der Bundesregierung und damit des Bundesstaates insgesamt beeinträchtigt werden. Die betroffenen ausländischen Staaten könnten die Haltung dieses Bundeslandes als gesamtstaatliche Einstellung zu bestimmten deutschen außenpolitischen Interessen (miß)verstehen, oder die Stellung der Bundesregierung könnte als geschwächt, weil die deutschen Interessen nicht mehr repräsentativ vertretend, empfunden werden[1)].

Ob sich das politische Interesse der Bundesregierung an einer Unterstützung ihrer Außenpolitik durch die Bundesländer durch eine entsprechende Förderung oder Ein-

---

1) Als Beispiel kann hier die Auseinandersetzung um das Städtepartnerschaftsabkommen zwischen Nürnberg und der polnischen Stadt Krakau (Kraków) dienen. Vgl. oben S. 34 f.
Während die Bundesregierung den Abschluß ausdrücklich begrüßte, sah sich das Land Bayern zu einem kommunalaufsichtlichen Eingreifen veranlaßt, insbesondere weil unzulässigerweise staatspolitische Ziele verfolgt würden. Dieser Fall erregte erhebliches Aufsehen und wurde in der polnischen und deutschen Presse ausführlich diskutiert und zum Anlaß genommen, den Inhalt des Warschauer Vertrages und die Endgültigkeit der polnischen Westgrenze an Oder und Neiße zu erörtern, und der deutschen bzw. der polnischen "Gegenseite" insgesamt mangelnden Willen zur politischen Entspannung vorzuwerfen bzw. das Unterschieben verdeckter politischer Ziele zu unterstellen. Vgl.: o.V., Eher ein Schreckschuß, in: Der Spiegel (Nr. 29) 1979, S. 60; GUZ, Polen-Bundesrepublik auf kommunaler Ebene, in: Polityka Nr. 44 vom 3.11.1979 (auszugsweise deutsche Übersetzung in: BLUMENWITZ, Deutsch-polnische Städtepartnerschaftsabkommen, Anhang G. XXX., S. 129 f.).

schränkung kommunaler Auslandsbeziehungen aber zu einer dahingehenden rechtlichen Verpflichtung der Länder verdichten läßt, ist zweifelhaft. Der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens verlangt, daß Bund und Länder entsprechend dem sie verbindenden verfassungsrechtlichen Bündnis zusammenwirken und dabei die "wohlverstandenen Belange des Bundes und der Länder" wahren[1]. Nicht nur die Interessen des Bundes, sondern auch die der Länder sind somit gebührend zu berücksichtigen. Die Annahme einer rechtlichen Verpflichtung der Länder zur Förderung oder Einschränkung von Auslandsbeziehungen unterstaatlicher Gebietskörperschaften entsprechend den jeweiligen außenpolitischen Zielen der Bundesregierung würde die Länder zu einer gewissen politischen Gleichschaltung zwingen[2]. Das könnte deshalb unbeachtlich sein, weil der Bund ja zur Gestaltung der außenpolitischen Beziehungen zuständig ist und die Länder nur im Rahmen des Art. 32 Abs. 3 GG einen geringen Anteil an der auswärtigen Gewalt besitzen. Hieraus könnte zu folgern sein, daß der Bund alle Fäden der Außenpolitik in Händen halten soll, auch soweit es sich um außenpolitisch relevante Auslandsbeziehungen unterstaatlicher Gebietskörperschaften oder sonstiger öffentlich-rechtlicher Rechtsträger handelt. Der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens kann aber nicht dazu dienen, Bund-Länder-Streitigkeiten zu entscheiden, wo es nicht um echte föderative Schwierigkeiten, sondern um Streitigkeiten zwischen politischen Richtungen innerhalb des Gesamtstaates geht. Hier fordert der demokratische Staat nicht "Treue", sondern politische Auseinandersetzung[3].

---

1) BVerfGE 1, 299, 315; 6, 309, 361.

2) Eine solche Verpflichtung der Länder, abgeleitet aus dem Grundsatz der Bundestreue, wäre ja umfassend und würde die Länder auch zur Unterstützung der politischen Leitlinien der Bundesregierung in anderen Sachbereichen zwingen.

3) Vgl. HESSE, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rdnr. 269.

Allerdings dürfte es in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten bereiten, zwischen föderativen und politischen Auseinandersetzungen zu unterscheiden, vor allem weil in der auf allen Ebenen von Parteien regierten Bundesrepublik häufig politische Auseinandersetzungen unter den Parteien über die von ihnen jeweils besetzten Institutionen auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene ausgetragen werden. Die Lösung dieses Spannungsverhältnisses zwischen dem wohlverstandenen Interesse des Bundes an einer nach außen von allen staatlichen und unterstaatlichen Körperschaften getragenen Außenpolitik einerseits und der vom Grundgesetz vorausgesetzten Freiheit zum politischen Kampf auch um die "richtige" Außenpolitik andererseits besteht darin, daß bei der Anwendung des Grundsatzes bundesfreundlichen Verhaltens Zurückhaltung angezeigt ist[1]. Erst dann, wenn anderenfalls das Funktionieren der anderen Teile des Bündnisses gefährdet würde oder deren Interessen über ein unvermeidliches Maß hinaus empfindlich beeinträchtigen würden[2], kann hier der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens angewandt werden.

Im Normalfall dürfte das "Funktionieren" des Bundes im Bereich der auswärtigen Gewalt nicht ernstlich in Frage gestellt sein, wenn ein Bundesland bestimmte vom Bund gewünschte oder geförderte kommunale Auslandsbeziehungen nicht zuläßt oder zur Verhinderung dem Bund mißliebiger kommunaler Auslandsbeziehungen nicht zu einer dahingehenden Einschränkung des kommunalen Freiheitsraumes bereit ist. Auch werden die Interessen des Bundes auf dem Gebiete der auswärtigen Beziehungen

---

1) Ebd.

2) Vgl. STEIN, Staatsrecht, § 26 III a.E.

hier nicht über ein unvermeidliches Maß hinaus beeinträchtigt, denn unvermeidlich sind in einem lebendigen demokratischen Gemeinwesen politische Meinungsverschiedenheiten über die "richtige" Außenpolitik. Vermeidbar wären hier nur solche Beeinträchtigungen, die ihren Grund in einer irgendwie motivierten Obstruktion, Schikane oder Willkür haben.

d) Ergebnis und Zusammenfassung

Der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens findet dann Anwendung, wenn Gemeinden mit ihren Auslandsbeziehungen empfindlich störend in die Entscheidungsfreiheit der Bundesregierung auf dem Gebiet der auswärtigen Beziehungen eingreifen und der Bund von den betreffenden Bundesländern ein kommunalaufsichtsrechtliches Einschreiten erwartet.

Ansonsten kann der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens grundsätzlich nicht Rechtsgrundlage dafür sein, die Länder zu verpflichten, die Inhalte kommunaler Auslandsbeziehungen durch eine entsprechende Erweiterung oder Einschränkung des kommunalen Selbstverwaltungsbereichs an der jeweiligen Bundesaußenpolitik auszurichten.

In diesem Rahmen steht es den Gemeinden frei, auf ihrer Rangstufe eine "kommunale Außenpolitik"[1] zu führen. Hier offenbart sich nicht eine Lücke in den verfassungsrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes über die innerstaatliche Entscheidungszuständigkeit zur Gestaltung der Außenpolitik, sondern die vom Grund-

---

1) Vgl. TOMUSCHAT, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, in: VVDStRL 36 (1978), S. 7, 24 f.

gesetz gewollte gewaltenteilende Vielfalt innerstaatlicher Entscheidungsträger, die auch im Außenverhältnis ein differenziertes Erscheinungsbild abgibt[1]. Eine Grenze der damit diesen Entscheidungsträgern eingeräumten Freiheit stellt das allgemeine Verbot der Obstruktion dar.

E. Die besonderen rechtlichen Probleme der grenzüberschreitenden kommunalen Zusammenarbeit auf vertraglicher Ebene

I. Problemstellung

Die deutschen Gemeinden dürfen kraft ihres Selbstverwaltungsrechts auch über die Staatsgrenzen hinweg mit ausländischen Gemeinden kooperieren[2].

Sie agieren dabei aber grundsätzlich nicht auf völkerrechtlicher Ebene und sind auch nicht in der Lage, für ihre Zusammenarbeit aus eigener Kraft eine koordinationsrechtliche Sonderrechtsordnung zu kreieren[3].

Im Bereich der vertraglichen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erlangt der Umstand besondere Bedeutung, daß die koordinierenden Gemeinden verschiedenen staatlichen Rechtsordnungen unterworfen sind. Die dadurch auftretenden rechtlichen Probleme sollen im folgenden geklärt werden.

---

1) DERS., a.a.O., S. 23 ff. zur "Dezentralisierung der staatlichen Außenpolitik".

2) Hierzu siehe oben S. 228 ff.

3) Hierzu siehe oben S. 161 ff.

Zunächst soll zum besseren Verständnis der staatsrechtliche und völkerrechtliche Hintergrund dieser Probleme aufgezeigt werden.

II. Das Territorialitätsprinzip

Der Herrschaftsbereich eines Staates, d.h. der Bereich, innerhalb dessen er seine Staatsgewalt ausüben kann, hat einen personalen und einen räumlichen Aspekt. Alle Staatsangehörigen unterliegen der Personalhoheit ihres Staates, gleichgültig, ob sie sich innerhalb oder außerhalb seines Staatsgebietes aufhalten[1]. Kraft seiner Gebietshoheit - auch Territorialhoheit genannt - herrscht der Staat grundsätzlich über alle Personen und Sachen, welche sich innerhalb seines Staatsgebietes befinden, gleich ob es sich bei den Personen um eigene Staatsangehörige oder um Angehörige fremder Staaten handelt[2].

Die hier interessierende Territorialhoheit berechtigt den Staat, auf seinem Gebiet einen bestimmten Sachverhalt einseitig und hoheitlich durch Gesetz, Verwaltungsakt oder Gerichtsurteil verbindlich zu regeln. Die räumliche Begrenzung der Staatsgewalt auf das Staatsgebiet ergibt sich nicht nur definitorisch aus dem Wesen jedes Staates selbst und seiner räumlichen

---

1) Allerdings mit der Einschränkung, daß die Ausübung der Personalhoheit nicht mit der Gebietshoheit der Aufenthaltsstaaten der adressierten Staatsangehörigen kollidieren darf. Vgl. VERDROSS, Völkerrecht, S. 316 f.

2) Vgl. VERDROSS, a.a.O., S. 266.
Einschränkungen können sich hier im Einzelfall aus dem Gesichtspunkt der Immunität ergeben.

Begrenzung[1], sondern stellt zugleich auch eine völkerrechtliche Verpflichtung dar. Die Völkerrechtsordnung verlangt im Interesse eines gedeihlichen Zusammenlebens aller Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft eine räumliche Begrenzung der Staatsgewalt und zugleich die Respektierung der Gebietshoheit der anderen Staaten, mit anderen Worten, sie fordert von jedem Staat, sich nicht in die inneren und äußeren Angelegenheiten der anderen Staaten einzumischen[2]. Das völkerrechtliche Grundrecht aller Staaten auf territoriale Integrität, auf Achtung ihrer Gebietshoheit, findet seine rechtliche Ausprägung in den von der völkerrechtlichen Jurisdiktionslehre entwickelten Grundsätzen[3]: Danach fehlt zum einem dem Staat das Recht zur Handlung im Ausland (enforcement jurisdiction)[4]. Während die extraterritoriale Existenz der

---

1) Der Territorialstaat mit einer auf sein Staatsgebiet begrenzten Hoheitsmacht ist ein vorvölkerrechtliches Faktum. Vgl. KÖNIG, Die Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte, S. 24: "Es liegt im Wesen eines jeden Staates begründet, daß seine Herrschaftsgewalt an den Grenzen ihres territorialen und personalen Bereiches endet. Somit ist es die rechtliche Eigenart des Staates, die dem staatlichen Willen mit der Hoheitssphäre Schranken setzt."

2) SEIDL-HOHENVELDERN, Völkerrecht, Rdnr. 1085 f., 1132; RIDDER, Gebietshoheit, in: Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. I, S. 624 f.; ausführlich HEIZ, Das fremde öffentliche Recht im internationalen Kollisionsrecht, S. 31-37, 160 ff.

3) Dazu grundlegend MANN, The Doctrine of Jurisdiction in International Law, in: Ders., Studies in International Law, S. 1 ff.; BISCHOFF, The Territorial Limits of Public Law and Their Implications in Regard to the Principles of Non-discrimination and Equal Right of Access as Recognised in Connection with Transfrontier Pollution, in: OECD (Hrsg.), Legal Aspects of Transfrontier Pollution, S. 128, 136 ff.

4) MANN, a.a.O., S. 110 ff.

aus der territorialen Hoheit eines Staates abgeleiteten Rechte auch im Rahmen des Völkerrechts anerkannt ist, ist deren Ausübung jedoch territorial gebunden, endet an den Grenzen des betreffenden Staates[1]. Zum anderen ist auch die inländische Regelungsbefugnis eines Staates gegenüber ausländischen Tatbeständen dahin begrenzt, daß mit der Regelung dieser Tatbestände nicht in die inneren Angelegenheiten fremder Staaten eingegriffen werden darf (legislative jurisdiction)[2]. Eine Regelungsbefugnis über die territoriale Souveränität hinaus wird nur dann anerkannt, wenn ein sachgemäßes rechtliches Interesse an der Regelung des ausländischen Tatbestandes besteht[3], etwa im Bereich des internationalen Strafrechts oder internationalen Steuerrechts.

Von Bedeutung ist hier der Gesichtspunkt, daß die Geltungskraft staatlicher Hoheitsakte territorial - auf das eigene Staatsgebiet - beschränkt ist. Hieraus folgen die im Zusammenhang mit dem Begriff des "Territorialitätsprinzips" häufiger behandelten Fragen nach der

---

1) DERS., Öffentlich-rechtliche Ansprüche im Internationalen Rechtsverkehr, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 21 (1956), S. 1, 4 6 f.

2) DERS., The Doctrine of Jurisdiction in International Law, in: Studies in International Law, S. 15 ff.

3) DERS., Staatliche Aufklärungsansprüche und Völkerrecht, in: Völkerrecht als Rechtsordnung. Festschrift für Hermann Mosler, BaöRV 81 (1983), S. 529, 531 f.

extraterritorialen Wirkung von Hoheitsakten[1], der Zulässigkeit der Anknüpfung von Rechtsnormen an im Ausland verwirklichte Sachverhalte[2] und der Zulässigkeit der Anwendung ausländischen öffentlichen Rechts[3].

Die territoriale Beschränkung der Staatsgewalt bewirkt, daß die Gemeinden grundsätzlich nur den Gesetzen ihres Heimatstaates unterworfen sind, ihre maßgebliche Stellung in der verfassungsmäßigen Ordnung ihres Staa-

---

1) Vgl. SCHLOCHAUER, Die extraterritoriale Wirkung von Hoheitsakten - nach dem öffentlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland und nach internationalem Recht -, S. 38-41; KÖNIG, Die Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte, S. 19 ff.; PAPIER/OLSCHEWSKI, Vollziehung ausländischer Verwaltungsakte, in: DVBl. 1976, S. 475 ff.; FOLZ, Die Geltungskraft fremder Hoheitsäußerungen, S. 178 ff.
In jüngerer Zeit wird in diesem Zusammenhang der Rechtsschutz ausländischer Nachbarn gegen umweltbelastende Anlagen im Grenzbereich - juristisch betrachtet: gegen Verwaltungsakte im Genehmigungsverfahren - erörtert. Vgl.: Bejahend: BOTHE, Der Rechtsschutz ausländischer Nachbarn gegen umweltbelastende Anlagen im Grenzbereich, in: Festschrift Rechtsanwaltverein Hannover, S. 42, 54. Ablehnend: OPPERMANN, Grenzüberschreitende Klagebefugnisse im verwaltungsgerichtlichen Verfahren - Bundesrepublik Deutschland -, in: BOTHE (Hrsg.), Rechtsfragen grenzüberschreitender Umweltbelastungen, S. 121, 126 f. Differenzierend: KLOEPFER, Grenzüberschreitende Umweltbelastungen als Rechtsproblem, in: DVBl. 1984, S. 245, 247 f.; RESS, Grenzüberschreitende Beteiligung im Verwaltungsverfahren - Bundesrepublik Deutschland -, in: BOTHE (Hrsg.), a.a.O., S. 85, 90.

2) VOGEL, a.a.O., S. 13 ff., 125 ff., 143 ff.; BISCHOFF, a.a.O., S. 132 ff.; RUDOLF, Territoriale Grenzen der staatlichen Rechtsetzung, in: Berichte der Dt. Gesellschaft für Völkerrecht (Heft 11) 1973, S. 7 ff.

3) WOEHRLING, Legal Problems of Transfrontier Co-operation at Local or Regional Level, in: OECD, ENV/TFP/77.10 (1977), S. 18 ff.; HEIZ, a.a.O., S. 47 ff.; HOFFMANN, Internationales Verwaltungsrecht, in: v. Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, S. 863 ff.; HABSCHEID, Territoriale Grenzen der staatlichen Rechtsetzung, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht (Heft 11) 1973, S. 47 ff.; KOPP, Kollisionsrecht im öffentlichen Recht, in: DVBl. 1967, 467 ff.

tes nur dessen Verfassung und Kommunalgesetzen zu entnehmen ist, daß sie nur der Kommunalaufsicht und Gerichtsbarkeit ihres Staates unterworfen sind und hoheitliche Gewalt durch ihre Kommunalorgane nur mit Wirkung im räumlichen Bereich ihres Heimatstaates ausüben können. Soweit die Gemeinden auf vertraglicher Ebene grenzüberschreitend tätig werden, stellen sich folgende Fragen: Können sich die Gemeinden im Rahmen dieser vertraglichen Beziehungen einer fremden Rechtsordnung unterstellen, und welche Rechtsordnung findet im Einzelfalle Anwendung? Können sie in Erfüllung vertraglicher Verpflichtungen oder eingeräumter Rechte hoheitlich über die Staatsgrenzen hinweg handeln? Welchen Rechtsschutz genießen die Vertragsparteien und betroffenen Bürger? Welche Befugnisse haben hier die Kommunalaufsichtsbehörden? Diese Fragen sollen im folgenden behandelt werden.

III. Die Abgrenzung zwischen privatrechtlicher und öffentlichrechtlicher Zusammenarbeit

1. Das Problem der Qualifikation

Die Abgrenzung zwischen privatrechtlicher und öffentlichrechtlicher Kooperation ist sowohl für den kollisionsrechtlichen Bereich als auch für das mit Hilfe der Kollisionsvorschriften für einen bestimmten Vertrag ermittelte anwendbare Recht von Bedeutung. Zwar ist hier zu berücksichtigen, daß es sich um koordinationsrechtliche Verträge handelt, bei denen zumindest im deutschen Recht zwischen öffentlichrechtlichen und privatrechtlichen Verträgen keine wesentlichen Besonderheiten gelten. Es sind jedoch sachliche Unterschiede zu verzeichnen: Im Bereich des Kollisionsrechts, ins-

besondere im internationalen Verfahrensrecht, finden fast alle staatsvertraglichen Regelungen ausdrücklich nur auf zivilrechtliche Sachverhalte Anwendung[1]. Alle in Betracht kommenden nationalen Rechtsordnungen kennen das Rechtsinstitut des verwaltungsrechtlichen Vertrages mit teilweise vom Zivilrecht abweichenden Regelungen insbesondere bezüglich der Abschluß- und Gestaltungsfreiheit und der Wirksamkeitsbedingungen.

Die offensichtlich zunehmend Anhänger findende Ansicht, die die Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht aufgeben will, wird auch im Bereich des Kollisionsrechts vertreten[2]. Zwar ist zuzugeben, daß angesichts der "Vergesellschaftung" des Privatrechts und der "Personalisierung" des öffentlichen Rechts[3] sich beide Rechtskreise aufeinander zubewegen, jedoch sind die in der Rechtswirklichkeit vom positiven Recht heute noch gemachten Unterschiede für die Rechtspraxis weiterhin von Bedeutung und können deshalb auch im Bereich des Kollisionsrechts nicht übergangen werden.

Da jede Rechtsordnung ihre eigenen Rechtsbegriffe verwendet, besteht die Möglichkeit, daß sich Systembegriffe[4] wie "Privatrecht" und "öffentliches Recht" in denjenigen Rechtsordnungen, deren Anwendung auf einen bestimmten Sachverhalt in Frage stehen, nicht decken. Die Frage, nach welcher Rechtsordnung diese Systembegriffe

---

1) Hierzu siehe unten S. 372 ff.

2) BULLINGER, Öffentliches Recht und Privatrecht, S. 104 ff.; KOPP, Kollisionsrecht im öffentlichen Recht, in: DVBl. 1967, S. 469, 470.

3) v.d.VEN, Eins-Zwei-Drei? Bürgerliches, öffentliches, soziales Recht, in: Festschrift für Rudolf Reinhardt, S. 167, 176 f.

4) Zum "Systembegriff" siehe SOERGEL-SIEBERT (KEGEL), EGBGB, Rdnr. 30 vor Art. 7.

in zweifelhaften Fällen definiert werden, bildet das Qualifikationsproblem.

Die Meinungen, wer über die Qualifikation zu entscheiden hat, weichen weit voneinander ab. Im Internationalen Privatrecht (IPR) werden im wesentlichen drei Hauptansichten vertreten: Die vorherrschende Ansicht spricht sich für die lex fori aus[1]. Den entgegengesetzten Standpunkt verfolgt die Ansicht, welche die lex causae, das Sachstatut, für maßgebend erklärt[2]. Eine rechtsvergleichende Methode erstrebt eine Emanzipation des IPR von den Vorstellungen des nationalen materiellen Rechts und will deshalb die Qualifikation auf rechtsvergleichender Grundlage vornehmen, durch Ermittlung des Gemeinsamen der verschiedenen Institutionen des nationalen Rechts, die denselben rechtspolitischen Zwecken dienen[3]. Die spärliche Literatur zum Internationalen Verwaltungsrecht (IVR) hat die Lösungen des IPR zum Qualifikationsproblem einfach übernommen[4].

Für die Frage, ob ein bestimmter grenzüberschreitender interkommunaler Vertrag als privatrechtlich oder

---

1) Zusammenfassende Übersicht über die deutsche Rspr. und die Vertreter dieser Theorie in der Lit. bei: RAAPE/STURM, Internationales Privatrecht, Bd. 1, S. 283 Fn. 10 und 11; SOERGEL-SIEBERT (KEGEL), EGBGB, S. 23 Fn. 2; KEGEL, Internationales Privatrecht, S. 186 ff.

2) WOLFF, Internationales Privatrecht, S. 54 ff.

3) RABEL, Das Problem der Qualifikation, in: RabelsZ 5 (1931), S. 241, 267 f.; VISCHER, Die rechtsvergleichenden Tatbestände im internationalen Privatrecht, S. 25; DÖLLE, Die persönlichen Rechtsverhältnisse zwischen Ehegatten im deutschen Internationalen Privatrecht, in: RabelsZ 16 (1951), S. 360, 368 f.

4) KÖNIG, Die Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte, S. 34 f.; HEIZ, Das fremde öffentliche Recht im internationalen Kollisionsrecht, S. 58 f.; SCHWARZ, Die Anerkennung ausländischer Staatsakte, S. 32 f.; NEUMEYER, Internationales Verwaltungsrecht, Bd. IV, S. 272 ff.; KOPP, Kollisionsrecht im öffentlichen Recht, in: DVBl. 1967, S. 467, 470.

öffentlichrechtlich zu qualifizieren ist, kann die lex fori nicht maßgebend sein. Die gegen die lex fori-Methode vorgebrachte Kritik, bei konsequenter Durchführung dem Geist des Kollisionsrechts zu widersprechen, wenn bei Systemunterschieden maßgebend nach den Normen des inländischen Rechts systematisiert werde[1], ist hier von besonderer Bedeutung. Eine sachgerechte Lösung läge sicher nicht vor, wenn nach der lex fori ein privatwirtschaftliches Vertragsverhältnis anzunehmen wäre, die lex causae - das Sachstatut - jedoch ein öffentlichrechtliches Vertragsverhältnis annehmen würde. In diesem Fall würde nämlich materielles Recht Anwendung finden, das die zur Anwendung berufene Rechtsordnung für diesen Fall nicht konzipiert hat und das deshalb unter Umständen konzeptionelle Mängel aufweist. Die rechtsvergleichende Methode, die eine von den nationalen Rechtsbegriffen autonome Qualifizierung anstrebt, kann ebenfalls keine verläßliche Lösung bieten. Der EuGH hat in der Eurocontrol-Entscheidung zur Auslegung des Begriffs "Zivil- und Handelssachen" in Art. 1 des "EWG-Übereinkommens vom 27.9. 1968 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen" die Auffassung vertreten, die Frage nach der öffentlichrechtlichen oder privatrechtlichen Bewertung müsse nach "der Zielsetzung und der Systematik des Übereinkommens sowie nach den allgemeinen Grundsätzen, die sich aus der Gesamtheit der innerstaatlichen Rechtsordnungen ergeben", entschieden werden[2]. Hiergegen spricht zum einen, daß schon nach dem gegenwärtigen Stand der Rechtsvergleichung erhebliche praktische Probleme darin

---

1) WOLFF, a.a.O., S. 50 f.

2) EuGH, Sammlung der Rspr. des Gerichtshofs der EG 1976 III, S. 1541 ff. (= NJW 1977, S. 489 ff. mit Anm. GEIMER, NJW 1977, S. 492). Kritische Stellungnahme von SCHLOSSER, Der EuGH und das Europäische Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommen, NJW 1977, S. 457 ff.

bestehen, sich über den jeweiligen Inhalt der nationalen Rechtsordnungen zu informieren und aus diesen "allgemeine Grundsätze" zu abstrahieren[1]. Zum anderen könnte sich im Wege der Rechtsvergleichung die wenig sachgemäße Lösung ergeben, daß das Vertragsverhältnis überwiegend als privatrechtlich zu qualifizieren wäre, gerade die lex causae aber ein öffentlichrechtliches Verhältnis annimmt[2]. Es liegt somit nahe, die Qualifizierung nach der Lehre vorzunehmen, welche die lex causae für maßgebend erklärt. Dieser Theorie haftet jedoch die Gefahr eines Zirkelschlusses an: Erst die Lösung des Qualifikationsproblems führt zur Bestimmung des Sachstatuts[3]. Um die Anknüpfung zu bestimmen, muß zuerst der kollisionsrechtliche Systembegriff gefunden werden, unter dem der internationale Tatbestand zu subsumieren ist. Allerdings darf die Gefahr des Zirkelschlusses hier nicht überbewertet werden. IPR und IVR kommen regelmäßig zu denselben Ergebnissen, da ihre Kollisionsnormen im Bereich des Vertragsrechts nach der hier vertretenen Auffassung die gleichen Anknüpfungspunkte verwenden[4]. Jedoch besteht vor allem wegen der noch herrschenden Unklarheit über den Inhalt des öffentlichrechtlichen Kollisionsrechts[5] durchaus die Möglichkeit, daß das IPR und das IVR in einem konkreten Fall verschiedene Rechtsordnungen zur Anwendung kommen lassen wollen. Es

---

1) VOGEL, a.a.O., S. 60 f.; SCHLOSSER, a.a.O., S. 460.

2) Siehe anschauliches Beispiel bei SCHLOSSER, a.a.O., S. 460 f.

3) VISCHER, Die rechtsvergleichenden Tatbestände im internationalen Privatrecht, S. 24; VOGEL, a.a.O., S. 63 f.

4) Siehe unten S. 390 ff.

5) Siehe unten S. 385 ff.

sind dabei zwei verschiedene Möglichkeiten denkbar:

1. Sowohl die Kollisionsnormen des IPR als auch des IVR knüpfen jeweils an Rechtsordnungen an, die das in Frage stehende Vertragsverhältnis einheitlich als öffentlichrechtlich oder privatrechtlich qualifizieren. In diesem Fall besteht gar kein Qualifikationsproblem.

2. Die Kollisionsnormen des IPR und des IVR knüpfen das Vertragsverhältnis an verschiedene Rechtsordnungen an, die dieses Vertragsverhältnis nicht einheitlich als privatrechtlich oder öffentlichrechtlich qualifizieren. Hier handelt es sich um einen Parallelfall zu dem im IPR bekannten Problem der Angleichung, das dann entsteht, wenn durch die Kollisionsnormen verschiedene Rechtsordnungen zur Anwendung kommen und diese zu einer sich widersprechenden Normenhäufung führen[1]. Dieses Angleichungsproblem kann in dem vorliegenden Fall nur internationalrechtlich gelöst werden, weil der innere Grund des zu lösenden Qualifikationsproblems auf internationalrechtlicher Ebene liegt und deshalb sachgemäß auch nur auf dieser Ebene geklärt werden kann[2]. Es ist dabei davon auszugehen, daß ein Staat bei Vertragsverhältnissen, die er als öffentlichrechtlich qualifiziert, und an denen er damit - staatstheoretisch

---

1) Zum Problem der Angleichung im IPR: RAAPE/STURM, a.a.O., S. 259 ff.; FIRSCHING, Einführung in das Internationale Privatrecht, S. 43 ff.

2) Eine Lösung auf materiellrechtlicher Ebene durch Umgestaltung oder Ergänzung der anzuwendenden Sachnormen (vgl. LEWALD, Règles générales des conflits de lois, in: Picone/Wengler, Internationales Privatrecht, S. 413, 424 ff.) kann hier nicht zu sinnvollen Ergebnissen führen, weil hier nicht die Anwendung einzelner Sachnormen, sondern alternativ die Anwendung geschlossener Rechtssysteme in Frage steht.

betrachtet - selbst zumindest mittelbar beteiligt ist, anders als bei privatrechtlichen Beziehungen ein besonderes Interesse an der Regelung "seiner" Auslandsbeziehungen hat. Es ist deshalb auch internationalrechtlich sachlich gerechtfertigt, für die Qualifizierung des Vertragsverhältnisses als öffentlichrechtlich oder privatrechtlich die Rechtsordnung desjenigen beteiligten Staates zugrunde zu legen, der eine öffentlichrechtliche Rechtsnatur annimmt.

F.A. Mann hat vorgeschlagen, die Abgrenzung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht im internationalen Rechtsverkehr nach den im Völkerrecht verwendeten Begriffen "acta iure imperii" und "acta iure gestionis" vorzunehmen[1]. Aber auch Mann hat zugeben müssen, daß die Abgrenzung dieser völkerrechtlichen Begriffe nicht "völlig befriedigend" gelungen ist[2]. Das regelmäßig im Zusammenhang mit der Immunitätslehre[3] genannte Begriffspaar führt zu denselben Qualifikationsproblemen, die entsprechend der im Kollisionsrecht vorherrschenden Ansicht mit Hilfe der lex fori gelöst werden[4]. Gerade die lex fori führt aber, wie dargestellt, nicht sicher zu sachgerechten Lösungen.

---

1) MANN, Öffentlichrechtliche Ansprüche im internationalen Rechtsverkehr, in: RabelsZ 21 (1956). S. 1, 10, 19.

2) DERS., a.a.O., S. 10.

3) Vgl. MENZEL/IPSEN, Völkerrecht, S. 203; WENGLER, Völkerrecht Bd. II, S. 951; MÜLLER/WILDHABER, Praxis des Völkerrechts, S. 299; VERDROSS/SIMMA, Universelles Völkerrecht, Rdnr. 1169.

4) BVerfGE 16, 27, 61; SEIDL-HOHENVELDERN, Völkerrecht, Rdnr. 1111 f.; VERDROSS/SIMMA, a.a.O., S. 566.

2. Die Abgrenzung zwischen privatrechtlicher und öffentlichrechtlicher vertraglicher Zusammenarbeit in den nationalen Rechtsordnungen

a) Bundesrepublik Deutschland

Eine Legaldefinition des öffentlichrechtlichen Vertrags liefert § 54 Satz 1 VerwVfG: ein Vertrag, durch den "ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts ... begründet, gründet oder aufgehoben" wird. In dieser gesetzlichen Regelung hat die Rechtsprechung und die ihr folgende überwiegende Literatur, die die Frage, ob es sich um einen öffentlichrechtlichen oder privatrechtlichen Vertrag handelt, nach dem Gegenstand des Vertrages beantwortet[1], ihren Niederschlag gefunden. Die Bestimmung des Vertragsgegenstandes bereitet keine Schwierigkeiten: es sind die durch den Vertrag begründeten oder mit ihm verknüpften Rechtsfolgen[2]. Schwieriger gestaltet sich die Feststellung der Qualifikation des Vertragsgegenstandes als öffentlichrechtlich oder privatrechtlich, wenn die vertraglich übernommene Verpflichtung oder vollzogene Verfügung nicht eindeutig einen öffentlichrechtlichen oder privatrechtlichen Charakter hat. Eindeutig öffentlichrechtlicher Natur ist der Vertrag dann, wenn er etwa die Verpflichtung zum Erlaß einer hoheitlichen Amtshandlung - z.B. Baugenehmigung - enthält oder dem Vollzug eindeutig

---

1) BGHZ 32, 214, 216 f.; 35, 69, 73; 58, 386, 389; BVerwGE 22, 138, 140 f.; 25, 244, 301; MEYER, in: Meyer/Borgs-Maciejewski, Verwaltungsverfahrensgesetz, Rdnr. 25 zu § 54; WOLFF/BACHOFF, Verwaltungsrecht I, § 44 II b; KNACK, in: Knack, VwVfG, Rdnr. 4 zu § 54; MAURER, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 277; ERICHSEN/MARTENS, in: Erichsen/Martens, Allg. Verwaltungsrecht, § 25 II.

2) Vgl. BGH, JZ 1973, S. 420.

öffentlichrechtlicher Rechtsnormen dient - z.B. Enteignungsvertrag gemäß § 110 BBauG -[1]. Sind die in dem Vertrag übernommenen Leistungspflichten für sich betrachtet indifferent oder jedenfalls nicht eindeutig dem öffentlichrechtlichen oder privatrechtlichen Rechtskreis zuzuordnen, ist auf den Zweck der Leistungsverpflichtung[2] und den Gesamtcharakter des Vertrages[3] abzustellen. Schließlich ist zu berücksichtigen, ob öffentlichrechtliche Kompetenzen berührt werden oder ob der Vertrag nicht ohne die aus der Nähe zu einem öffentlichrechtlichen Sachgebiet stammenden öffentlichrechtlichen Bindungen bewertet werden kann[4]. Weder die Rechtstellung der Vertragspartner - der Umstand also, daß auf der einen Seite oder auf beiden Seiten des Vertrages ein öffentlichrechtlicher Verwaltungsträger steht -[5], noch ein mit dem Vertrag verfolgtes öffentliches Interesse - jedes Handeln der Verwaltung hat den öffentlichen Interessen zu dienen[6] - vermögen die Qualifikation des Vertrages allein zu bestimmen.

Für den Bereich der koordinationsrechtlichen Verträge versagen die üblichen Abgrenzungstheorien. Die Subjektionstheorie versagt hier, da sich die Beteiligten gleichgeordnet gegenüberstehen[7]. Die Interessentheorie bietet keine taugliche Abgrenzungshilfe, weil Aufgaben des Gemeinwohls auch von Privatpersonen wahrge-

---

1) Beispiele nach MAURER, a.a.O., S. 278.

2) BVerwGE 30, 65, 67.

3) BGHZ 56, 365, 372 f.

4) Vgl. MEYER, in: Meyer/Borgs-Maciejewski, VwVfG, Rdnr. 25-27 zu § 54; KNACK, in: Knack, VwVfG, Rdnr. 4 zu § 54; BGHZ 32, 214, 216; 56, 365, 368; 66, 199, 201; BVerwGE 22, 138, 140 f.; 42, 331, 332 f.

5) MAURER, a.a.O., S. 278.

6) ERICHSEN/MARTENS, a.a.O., § 25 II.

7) BVerwGE 42, 331, 332.

nommen oder von der öffentlichen Verwaltung auch privatrechtlich durchgeführt werden können. Die wohl herrschende Subjektstheorie setzt einen zu qualifizierenden Rechtssatz voraus und kommt deshalb in Schwierigkeiten bei nicht-gesetzesakzessorischem Verwaltungshandeln, was bei Abschluß von Verträgen - bei den hier in Frage stehenden interkommunalen Verträgen regelmäßig - der Fall sein dürfte. Dem Vorschlag, in diesem Falle für die Bestimmung der Rechtsnatur eines Vertrages auf die Kompetenznormen zurückzugreifen und ein öffentlichrechtliches Handeln anzunehmen, wenn ein Hoheitsträger funktionell im Rahmen einer öffentlichrechtlichen Kompetenz handelt, um der Subjektstheorie doch noch zur Anwendung zu verhelfen[1], kann nicht gefolgt werden, denn hiernach würde stets ein öffentlichrechtlicher Vertrag anzunehmen sein: die Gemeinden als unterstaatliche Körperschaften können immer nur soweit tätig werden, als ihnen Kompetenzen eingeräumt sind und diese Kompetenzen sind auch außerhalb einzelgesetzlicher Tatbestände stets öffentlichrechtlich. Ein anderer Vorschlag will, um die Anwendung der Subjektstheorie zu ermöglichen, darauf abstellen, ob die vertragliche Regelung, wäre sie normativ erfolgt, eine Norm des öffentlichen Rechts wäre[2]. Dieser Ansatz begegnet jedoch im Hinblick auf die Subjektstheorie selbst Bedenken. Da diese Theorie entscheidend auf die Ausschließlichkeit des Zuordnungsobjekts des Rechtssatzes abstellt, dieses Zuordnungsobjekt sich jedoch bei der Fiktion einer rechtssatzmäßigen Regelung nicht ändern würde, wäre jeder Vertrag, an dem der

---

1) GERN, Neue Aspekte der Abgrenzung des öffentlichrechtlichen vom privatrechtlichen Vertrag, in: VerwA 70 (1979), S. 219, 233 f.

2) MENGER, Zum Stand der Meinungen über die Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht, in: Festschrift für Hans J. Wolff, S. 149, 165.

Staat oder eine seiner Untergliederungen beteiligt sind, ein öffentlichrechtlicher Vertrag[1].

Es ist deshalb für die Qualifikation der hier in Frage stehenden interkommunalen Verträge auf die allgemeinen von der Rechtsprechung verwandten Grundsätze zurückzugreifen. Maßgebend ist also der Gesamtcharakter des Vertrages, der mit ihm verfolgte Zweck, und ob der vertraglich geregelte Sachverhalt sich auf einen öffentlichrechtlich geregelten Sachverhalt bezieht[2]. Dabei wird weiter davon auszugehen sein, daß die Gemeinden als Träger öffentlicher Verwaltung die ihnen durch einen Rechtssatz des öffentlichen Rechts zugewiesenen Aufgaben - z.B. Pflichtaufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge[3] - in der Regel[4] auch im Bereich und mit den Mitteln des öffentlichen Rechts erfüllen wollen[5]. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß die Gemeinden, soweit nicht die Rechtsordnung ausdrücklich die Verwendung öffentlichrechtlicher Handlungsformen vorsieht, sich auch der Handlungs- und Organisationsformen des Privatrechts bedienen können[6]. Inwieweit die Gemeinden von dieser

---

1) ERICHSEN/MARTENS, a.a.O., § 25 II.

2) Siehe oben S. 332 Fn. 2-4.

3) Zum Begriff der Daseinsvorsorge siehe OSSENBÜHL, Daseinsvorsorge und Verwaltungsprivatrecht, in: DÖV 1971, S. 513, 514 ff.

4) Es besteht eine Vermutung dahin, daß sich ein Träger öffentlicher Verwaltung zur Erfüllung einer von ihm wahrzunehmenden öffentlichen Aufgabe der Gestaltungsmittel des öffentlichen Rechts bedient und sich nicht auf das Gebiet des Privatrechts begeben will und begibt (BGH, NJW 1972, 210, 211).

5) ERICHSEN/MARTENS, a.a.O., § 25 II.

6) DIES., a.a.O., § 31; MAURER, a.a.O., S. 277; EHLERS, Rechtsstaatliche und prozessuale Probleme des Verwaltungsprivatrechts, in: DVBl. 1983, S. 422 f.; BLECKMANN, Subventionsrecht, S. 86 ff.; OSSENBÜHL, Die Handlungsformen der Verwaltung, in: JuS 1979, S. 681, 686 f.

Wahlfreiheit jeweils Gebrauch gemacht haben, ist durch Ermittlung des "objektiv erkennbaren Erklärungswillens"[1] der Vertragsbeteiligten zu ermitteln. Im Rahmen der grenzüberschreitenden Verträge begegnen sich die Gemeinden auf der Ebene der Gleichordnung als Partner einer freiwilligen Kooperation. Regelmäßig haben die Gemeinden dabei das - legitime - Interesse, aus Gründen der Praktikabilität und Rechtssicherheit[2] auf privatrechtlicher Ebene zusammenzuarbeiten, um die Probleme der Anwendung nationalen öffentlichen Rechts im Rahmen nicht gesicherter Kollisionsnormen des Internationalen Verwaltungsrechts zu vermeiden. Der somit - für im Rahmen öffentlichrechtlicher Aufgabensetzung von den Gemeinden eingegangene Vertragsverhältnisse - bestehende Widerspruch zwischen dem einerseits vermuteten Willen, daß die Gemeinden hier auch im Rahmen des öffentlichen Rechts agieren wollen, und dem andererseits oft anzutreffenden tatsächlichen Willen, auf privatrechtlicher Ebene zu kooperieren, ist wie folgt aufzulösen: Ein Vertrag ist dann, wenn der Vertragsschluß "im Zusammenhang mit der Erfüllung einer durch öffentlichrechtlichen Rechtssatz zugewiesenen Aufgabe oder Zuständigkeit erfolgt", dem öffentlichen Recht zuzuordnen, "wenn nicht aus den Umständen bei Abschluß der Vereinbarung oder in ihr zum Ausdruck kommt, daß man privatrechtliche Rechtsbeziehungen begründen will"[3].

b) Übrige nationale Rechtsordnungen

Die Abgrenzung zwischen privatrechtlichen und öffentlichrechtlichen Verträgen in den Rechtsordnungen der

---

1) OVG Lüneburg, NJW 1977, S. 450.

2) Diese Gesichtspunkte hat auch der BGH bei der Abgrenzung zwischen öffentlichrechtlichem und privatrechtlichem Vertrag wiederholt berücksichtigt. Vgl. BGHZ 56, 365, 373; 57, 130, 136.

3) ERICHSEN/MARTENS, a.a.O., § 25 II a.E.

Nachbarländer, mit deren Gemeinden grenzüberschreitende interkommunale Verträge geschlossen worden sind, kann hier nur kursorisch dargestellt werden. Die Darstellungen erfolgen insbesondere, um die im Bereich öffentlichrechtlicher Zusammenarbeit bestehenden unterschiedlichen Rechtsauffassungen darzulegen.

Nach Österreichischem Recht sind öffentlichrechtliche Verträge nur auf Grund einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung zulässig. Die von den Bundesländern erlassenen Gemeindeordnungen gestatten den Gemeinden, "Gemeindeverbände" im Sinne von Zweckverbänden zu bilden[1]. Diese Gemeindeverbände können nach herrschender Rechtsauffassung nur innerhalb der Grenzen eines Bundeslandes gebildet werden, weil eine landesgrenzenüberschreitende Kommunalaufsicht nicht existiert[2]. Soweit die entsprechenden Landesgesetze es zulassen, ist auch die Bildung von "Verwaltungsgemeinschaften" möglich[3]. Diese Verwaltungsgemeinschaften sind grundsätzlich öffentlichrechtliche nichtrechtsfähige Zusammenschlüsse, die die Besorgung einzelner kommunaler Aufgaben wie z.B. Müllabfuhr, Straßenerhaltung als Hilfsorgane der beteiligten Gemeinden in deren Namen und Auf-

---

1) Siehe Zusammenstellung der einzelnen landesgesetzlichen Bestimmungen bei SCHLÖGEL, Grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit, S. 144 ff. Zum Rechtsinstitut des Gemeindeverbandes eingehend OBERNDORFER, Gemeinderecht und Gemeindewirklichkeit, S. 281 ff.; GALLENT, Gemeinde und Verfassung, S. 174 ff.

2) NEUHOFER, Handbuch des Gemeinderechts, Organisation und Aufgaben der Gemeinden Österreichs, S. 398; A.A. OBERNDORFER, a.a.O., S. 282.

3) Übersicht über die gesetzlichen Regelungen bei SCHLÖGEL, a.a.O., S. 147 f. Teilweise sind die Verwaltungsgemeinschaften auch privatrechtlicher Natur, so gemäß § 42 Abs. 4 Salzburger Gemeindeordnung; vgl. OBERNDORFER, a.a.O., S. 276 f.

trag vornehmen[1]. Sie sind "gemeinsame gemeindeamtliche Einrichtungen" (§ 42 Abs. 3 Salzburger Gemeindeordnung), die regelmäßig nur unter Gemeinden desselben Bezirks gebildet werden können[2]. Außer den Verträgen zur Bildung von Gemeindeverbänden und Verwaltungsgemeinschaften sind öffentlichrechtliche Verträge im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit nicht möglich, da es insoweit an der hierfür für erforderlich gehaltenen besonderen gesetzlichen Ermächtigung fehlt[3]. Da es deshalb wegen des formalen Erfordernisses eines Gesetzes an einer Abgrenzungsproblematik zwischen privatrechtlichem und öffentlichrechtlichem Vertrag fehlt, findet in der österreichischen Verwaltungsrechtsliteratur auch kein Theorienstreit hierüber statt. Die Zulässigkeit einer privatrechtlichen Zusammenarbeit wird nicht in Frage gestellt[4]. Eine Ausnahme wird hier nur für den Bereich der kommunalen Hoheitsverwaltung angenommen, also für den Bereich, den die Gemeinden durch hoheitliche Willensäußerungen wie Bescheide, Verordnungen und Zwangsakte wahrnehmen sollen. Für den Bereich der Darbietung kommunaler Leistungen im Rahmen der Ver- und Entsorgung sowie der Planung und Errichtung entsprechender kommunaler Einrichtungen wird eine interkommunale Zusammenarbeit auf

---

1) Zum Rechtsinstitut der Verwaltungsgemeinschaften eingehend OBERNDORFER, a.a.O., S. 273 ff.; GALLENT, a.a.O., S. 181 ff.

2) OBERNDORFER, a.a.O., S. 277; GALLENT, a.a.O., S. 185.

3) NEUHOFER, a.a.O., S. 388 f.; DORALT, in: Ermacora/Koja/Rill/Funk, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 206 ff.; ADAMOVICH/FUNK, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 229 f.

4) Zu den möglichen privatrechtlichen Gestaltungsformen nach österreichischem Recht siehe OBERNDORFER, a.a.O., S. 294 ff.; kritisch GALLENT, a.a.O., S. 185, der privatrechtliche Lösungen nur zulassen will, wo die Gestaltungsformen des öffentlichen Rechts keine Anwendung finden können.

privatrechtlicher Ebene für zulässig erachtet[1].

Das s c h w e i z e r i s c h e R e c h t gestattet es den Gemeinden, interkommunale Verträge abzuschließen, um bestimmte Aufgaben gemeinsam zu erfüllen. Dabei können sie nicht nur gesetzlich geregelte Gemeindeverbände mit Rechtspersönlichkeit (Zweckverbände, öffentlichrechtliche Anstalten) oder ohne Rechtspersönlichkeit (Zweckverbände ohne Rechtspersönlichkeit, öffentlichrechtliche Gesellschaften) gründen[2], sondern auch sonstige öffentlichrechtliche Verträge, etwa als Leistungsaustauschverträge, Anschlußverträge oder Aufgabenübertragungsverträge abschließen, ohne daß es dafür einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung bedürfte[3]. Vertragliche Abmachungen sind nur unzulässig, soweit durch Gesetz zwingend eine hoheitliche Erledigung vorgesehen ist[4]. Die schweizerischen Gemeinden haben das Recht, zwischen öffentlichrechtlichem oder privatrechtlichem Vertrag zu wählen. Diese Gestaltungsfreiheit findet nur da eine Grenze, wo sich das Privatrecht zur Regelung der in Frage stehenden Angelegenheit nicht eignet[5]. Soweit in Frage steht, ob einem Vertrag öffentlichrechtliche oder privatrechtliche Natur zukommt, ist

---

1) OBERNDORFER, a.a.O., S. 298 ff.

2) Siehe Zusammenstellung der einzelnen kantongesetzlichen Bestimmungen bei SCHLÖGEL, a.a.O., S. 134 ff.

3) MEYLAN/GOTIRAUX/DAHINDEN, Communes suisses et autonomie communale, S. 54 f.; IMBODEN, Der verwaltungsrechtliche Vertrag, S. 34, 44 f.; DERS., Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, S. 270 ff.; SCHWARZENBACH, Grundriß des allgemeinen Verwaltungsrechts, S. 40 f. Einen allgemeinen Überblick über alle denkbaren Gestaltungsformen gibt GRÜTER, Die schweizerischen Zweckverbände, S. 22-48.

4) Beispiele bei IMBODEN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, S. 281 f.

5) DERS., Der verwaltungsrechtliche Vertrag, S. 63; GRÜTER, a.a.O., S. 46 f.

darauf abzustellen, ob das durch den Abschluß begründete Rechtsverhältnis dem öffentlichen oder dem privaten Recht zuzuordnen ist[1]. Das ist nach dem auf das Rechtsverhältnis anwendbaren Recht zu entscheiden. Die Grenzziehung zwischen öffentlichem und privatem Recht wird im schweizerischen Recht nach den gleichen Theorien vorgenommen, die auch im deutschen Verwaltungsrecht Anwendung finden[2]. Diese Theorien versagen jedoch bei nichtgesetzesakzessorischer Verwaltung, da sie sämtlich an zu qualifizierende Rechtsnormen anknüpfen. In diesem Fall wird ein öffentlichrechtliches Rechtsverhältnis angenommen, wenn nach Prüfung des konkreten Einzelfalles unter dem Gesichtspunkt der konkreten Interessenlage der Vertragspartner "die Interessenabwägung und Interessenberücksichtigung nach dem öffentlichen Recht gerechter ist als nach dem Privatrecht"[3].

Das f r a n z ö s i s c h e R e c h t läßt der Verwaltung grundsätzlich die Wahl zwischen dem privatrechtlichen und dem öffentlichrechtlichen Vertrag[4].

Nicht jeder Vertrag der Verwaltung - contrat de l'administration - ist ein contrat administratif, für den andere Regeln als die privatrechtlichen gelten und der dem Verwaltungsrechtsweg unterliegt. Ein contrat administratif setzt voraus, daß mindestens eine der kontrahierenden Parteien eine Rechtsperson des öffentlichen Rechts ist[5] und der Vertrag selbst eine "clause exorbi-

---

1) DERS., a.a.O., S. 40; SCHWARZENBACH, a.a.O., S. 41.

2) GIACOMETTI, Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, S. 91 ff.; SCHWARZENBACH, a.a.O., S. 28 f.; FLEINER-GERSTER, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, S. 40 ff.

3) FLEINER-GERSTER, a.a.O., S. 41 f.

4) DE LAUBADÉRE, Droit administratif, Tome I, S. 354 f.; WALINE, Droit administratif, S. 564 f.

5) DE LAUBADÉRE, a.a.O., S. 357; WALINE, a.a.O., S. 565 f.

tante du droit commun" enthält oder der Durchführung eines "service public" dient[1]. Clauses exorbitantes sind Vertragsbestimmungen, die Privatrechtsverhältnissen fremd sind, insbesondere solche, die einen Vertragspartner einseitig dem Willen der Verwaltung in einer Weise unterwerfen, die das Zivil- und Handelsrecht nicht vorsieht[2]. Ein service public ist jede von einem Verwaltungsträger zum Wohle der Allgemeinheit (intérêt général) durchgeführte öffentliche Aufgabe[3]. Als Typen des contrat administratif sind insbesondere die marchés des travaux publics (Verträge über öffentliche Bauarbeiten)[4], die marchés de fournitures et de transport (Verträge über die Bedarfsdeckung öffentlicher Verwaltungen)[4] und die contrats de concession de service public (Konzessionsverträge über Versorgungsleistungen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge) zu nennen, ohne daß dies eine abschließende Aufzählung wäre[5]. Die rechtliche Besonderheit des contrat administratif gegenüber dem contrat de droit commun ist, daß dem Verwaltungsträger einseitige Einwirkungsmöglichkeiten auf den Vertragspartner zustehen, auch das Recht, unter bestimmten Voraussetzungen den Vertrag einseitig abzuändern oder aufzuheben[6]. Im Gegensatz zum zivil-

---

1) DE LAUBADÉRE, a.a.O., S. 359 ff.

2) WALINE, a.a.O., S. 572 f.

3) DE LAUBADÉRE, a.a.O., S. 617 f. Der Begriff des Service public ist der Zentralbegriff des französischen Verwaltungsrechts. Er ist das maßgebliche Kriterium zur Bestimmung der verwaltungsgerichtlichen Kompetenz.

4) Diese Vertragstypen sind bereits öffentlichrechtlich, weil für sie der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz gesetzlich bestimmt ist ("contrats administratifs par détermination de la loi").

5) Vgl. Auflistung bei: WALINE, a.a.O., S. 575 ff.; LÜTHJE, Die Theorie des Contrat Administratif im französischen Verwaltungsrecht, S.14-21.

6) DE LAUBADÉRE, a.a.O., S. 377 ff.

rechtlichen Vertrag koordiniert der contrat administratif die Vertragspartner nicht, sondern subordiniert den Kontrahenten unter die Verwaltung - puissance publique[1]-, weil diese allein "Herr" des service public ist. Hieraus folgt, daß Verträge zwischen koordinierten Hoheitsträgern keine contrats administratifs sind, da kein Vertragspartner eine Sonderstellung mit Sonderrechten beansprucht[2].

Da bei einem interkommunalen Vertrag alle Vertragspartner juristische Personen des öffentlichen Rechts sind, wird gleichwohl angenommen, daß ein solcher Vertrag verwaltungsrechtlicher - und damit öffentlichrechtlicher - Natur ist[3], soweit dieser der Durchführung eines service public dient[4]. Die Gemeinden haben hier aber auch die Möglichkeit, einen Vertrag zur Durchführung eines service public abweichend dem Zivilrecht zu unterstellen ("gestion privée"[5]). Die Wahl zwischen der "gestion publique" und der "gestion privée" hat im wesentlichen nur Auswirkungen für den Rechtsweg. Im materiellrechtlichen Bereich ergeben sich keine Besonderheiten. Da im französischen Verwaltungsrecht offensichtlich kein Bedürfnis besteht, neben dem Institut des contrat administratif ein besonderes öffentliches Vertrags-

---

1) Zum Begriff: DERS., a.a.O., S. 39.

2) EISENMANN, Cours de droit administratif, Tome II, S. 366; LÜTHJE, a.a.O., S. 27.

3) Vgl. EISENMANN, a.a.O., Tome II, S. 367, 519.

4) Nicht der Durchführung eines service public dienen die Verträge, die sich auf Gegenstände beziehen, die dem "domaine privé", d.h. dem reinen Fiskalvermögen, zuzuordnen sind.

5) Zur gestion privée: DE LAUBADÈRE, a.a.O., S. 469 ff.; EISENMANN, Cours de droit administratif, Tome I, S. 348 ff.

recht zu entwickeln[1], findet auf die interkommunalen Verträge verwaltungsrechtlicher Natur das "allgemeine Recht" (droit commun) Anwendung, soweit wegen des Vertragsgegenstandes keine abweichenden öffentlichrechtlichen Rechtsgrundsätze und Vorschriften Anwendung finden. Umgekehrt sind die Gemeinden, soweit sie in Wahrnehmung eines service public privatrechtlich kontraktieren, denselben öffentlichrechtlichen Rechtsgrundsätzen und Vorschriften unterworfen, da deren Geltung nicht von der Rechtsnatur abhängt[2].

Das Gemeindegesetz[3] ermöglicht es den Gemeinden auch, institutionalisierte Rechtsformen der Zusammenarbeit in Anspruch zu nehmen, nämlich die zwischengemeindliche Entente und Konferenz ("entente et conférence intercommunale"), die Verbandskommission ("commission syndicale") und den Zweckverband ("syndicat de communes")[4]. Diese Gemeindezusammenschlüsse sind öffentlichrechtlicher Natur. Allerdings werden sie, auch wenn ihnen interkommunale Vereinbarungen zugrunde liegen, durch die Lehre nicht als auf einem öffentlichrechtlichen Vertrag beruhend bewertet; in diesen Fällen hat der Zentralstaat solche Aufsichtsbefugnisse inne, daß die Zusammenschlüs-

---

1) Vgl. EISENMANN, a.a.O., Tome II, S. 366 f.; FROMONT, Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung in Deutschland, Frankreich und den Europäischen Gemeinschaften, S. 50, 54 f.

2) LAMARQUE, Recherches sur l'application des droit privé aux services publics administratifs, S. 148 ff.

3) Code Municipal, vom 22. Mai 1957 (Journal Officiel, p. 5491 et suiv.) Wortlaut auch in: HAUS/KREBSBACH (Hrsg.), Gemeindeordnungen in Europa, S. 263 ff.

4) Überblick von DE SOTO, in: Odent/Waline (Hrsg.), Répertoire de droit public et administratif, Tome I, S. 381 f.; BARTHOLOMÉ, Die zwischengemeindliche Zusammenarbeit in Frankreich, S. 36 ff.; TREFFER, Französisches Kommunalrecht, S. 95 ff.

se als Entscheidungen des Staates beurteilt werden[1]. Im einzelnen verfolgen diese Zusammenschlüsse folgende Aufgaben: Die Entente und Konferenz (Art. 135-137 C. a.c.), eine Vereinigung ohne Rechtsfähigkeit, ermöglicht es den Gemeinden, Angelegenheiten von gemeinsamen gemeindlichem Nutzen zu beraten. Sie kann auf diese Weise zum Abschluß von Vereinbarungen mit dem Inhalt führen, zusammen Gemeinschaftsarbeiten auszuführen oder Einrichtungen zu unterhalten. Die Verbandskommission (Art. 138-140 C.a.c.) hat die Verwaltung ungeteilter Güter und Rechte mehrerer Gemeinden, also Gemeinschaftsvermögen, zum Gegenstand. Der Zweckverband (Art. 141-156 C.a.c.) ist eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts, die grundsätzlich alle Aufgaben aufgreifen darf, die ihr zur Erledigung übertragen werden.

Art. 108 der b e l g i s c h e n Verfassung sieht ausdrücklich vor, daß mehrere Gemeinden sich in einer gesetzlich näher zu bestimmenden Art und Weise absprechen und verbinden dürfen, um Angelegenheiten, die im gemeinsamen Interesse liegen, auch gemeinsam zu regeln und zu verwalten. Das Loi du 1er mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique[2] sieht vor, daß die Gemeinden sowohl rechtsfähige Vereinigungen (associations) bilden als auch sonstige Übereinkommen (conventions) treffen dürfen.

Die Vereinigungen unterliegen grundsätzlich dem Privatrecht, es sei denn, daß infolge einer atypischen Interessenlage der bürgerlichrechtliche Charakter verlo-

---

1) FROMONT, a.a.O., S. 54 f.

2) Fundstelle: SERVAIS/MECHELYNCK, Les codes et les lois spéciales les plus usuelles en vigueur en Belgique, Tome troisième: Matières administratives et de droit public (Stand Mai 1983), S. 468 ff.

rengeht (so ausdrücklich Art. 5 I 2 Loi du 1er mars 1922). Eine derartige atypische Interessenlage ist bereits dann anzunehmen, wenn die betreffende Vereinigung nicht vorwiegend erwerbswirtschaftlich orientiert ist[1].

Art. 18 Loi du 1er mars 1922 gestattet es den Gemeinden auch, Übereinkommen "pour des fournitures et pour tout service d'intérêt communal" zu schließen. Diese Übereinkommen haben nicht die Gründung einer neuen juristischen Person zum Ziel. Sie haben die Erledigung kommunaler Aufgaben wie zum Beispiel die Einrichtung eines Friedhofs oder einer Mülldeponie oder die Lieferung von Strom, Wasser oder Gas zum Gegenstand[2]. Die nähere Ausgestaltung dieser Übereinkommen ist den Gemeinden überlassen. Ihr Abschluß bedarf aber in jedem Falle der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (Art. 18 Satz 2). Die Abkommen stellen im Hinblick auf den verfolgten "service d'intérêt communal" öffentlichrechtliche "contrats administratifs" dar[3], es sei denn, es handelt sich um Rechtsgeschäfte, die herkömmlich dem Privatrecht unterliegen (z.B. Kaufverträge). Mangels eines ausgebildeten öffentlichrechtlichen Vertragsrechts findet das Zivilrecht Anwendung, soweit nicht spezielle Vorschriften vorgehen oder zivilrechtliche Regelungen wegen der Eigenart des verwaltungsrechtlichen Abschlusses unanwendbar sind[4].

Den n i e d e r l ä n d i s c h e n Gemeinden eröffnet das Gesetz über gemeinschaftliche Regelungen[5]

---

1) Eingehend: FLAMME, Droit administratif, Première partie, S. 189 ff.

2) Beispiele nach FLAMME, a.a.O., S. 188.

3) BUTTGENBACH, Manuel de droit administratif, 1re Partie, Théorie générale du droit administratif belge, S. 361; FLAMME, Droit administratif, Troisième partie, S. 3 f.

4) BUTTGENBACH, ebd.; FLAMME, 3e partie, S. 4.

5) Voorschriften met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen, vom 1.4.1950, Staatsblad Nr. K 120.

die Möglichkeit, im Zusammenschluß von mehreren Gemeinden kommunale Angelegenheiten gemeinsam zu verfolgen und hierzu gemeinschaftliche Einrichtungen zu schaffen. Dieses Gesetz schreibt den Gemeinden keine bestimmte Form der Zusammenarbeit vor und überläßt es ihnen, ob sie ihre Zusammenarbeit im Rahmen eines rechtsfähigen Verbandes oder ohne Konstituierung eines neuen Rechtsträgers durchführen wollen. Es enthält aber selbst nur Vorschriften für eine kommunale Zusammenarbeit auf öffentlichrechtlicher Ebene. Art. 228 I, 234 des niederländischen Gemeindegesetzes[1] läßt sich jedoch entnehmen, daß die Gemeinden auch auf privatrechtlicher Ebene zusammenarbeiten können[2]. Eine privatrechtliche Kooperation ist aber nur möglich im reinen Zivilrechtsverkehr. Ansonsten wird bei einer Zusammenarbeit zur Erledigung kommunaler Aufgaben ein Bezug zum öffentlichen Recht angenommen. In diesem Falle sollen die besonderen Vorschriften des Gesetzes über gemeinschaftliche Regelungen - aus Gründen besserer Staatsaufsicht - Anwendung finden[3].

---

1) Gemeentewet, vom 29. Juni 1851, Staatsblad Nr. 85. Auch abgedruckt in: HAUS/KREBSBACH, Gemeindeordnungen in Europa, S. 479 ff.

2) Gemäß Art. 228 I Ziffer a können sich die Gemeinden an zivilrechtlichen Vereinigungen beteiligen. Die hierzu erforderliche Genehmigung ist gemäß Art. 234 zu erteilen, wenn die Beteiligung zur Verfolgung kommunaler Interessen als besonders geeignet erscheint. Gemäß Art. 228 I Ziffern b, c und d können die Gemeinden Darlehens-, Kauf-, Tausch-, Veräußerungsverträge abschließen. Diese Vertragstypen sind im Gemeindegesetz aufgeführt, weil sie einer staatlichen Genehmigung bedürfen. Den Gemeinden ist es unbenommen, auch andere zivilrechtliche Verträge zu schließen.

3) HAMBÜCHEN, Potentielle Organisationsformen für grenzüberschreitende interkommunale Kooperation, S. 57 f., 59.

3. Die Rechtsnatur der zwischen einzelnen Gemeinden geschlossenen grenzüberschreitenden Verträge

Im folgenden soll die Rechtsnatur der in der Praxis zwischen einzelnen Gemeinden oder auf regionaler Ebene in den Grenzgebieten abgeschlossenen Verträge geklärt werden.

a) Die Verträge über die dauernde Bereitstellung von Versorgungs-, Entsorgungs- und sonstigen Dienstleistungen einer Gemeinde für die andere haben regelmäßig die Lieferung von Trinkwasser oder die Abnahme von Abwässern zum Gegenstand, aber auch die Durchführung eines grenzüberschreitenden Nahverkehrs und die Lieferung von Gas oder Strom[1].

Es handelt sich nach deutschem Recht um freie Selbstverwaltungsaufgaben bzw. um Pflichtaufgaben[2], die als Aufgaben auf dem Gebiete der Daseinsvorsorge zur öffentlichen Verwaltung gehören, auch wenn sich die Gemeinden zu ihrer Erledigung etwa handelsrechtlicher Organisationsformen (Stadtwerke als Aktiengesellschaft oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung) oder konzessionierter Privatfirmen bedienen[3]. Hieraus kann jedoch nicht geschlossen werden, daß die interkommunalen Verträge zur Durchführung dieser kommunalen Aufgaben öffentlichrechtliche Verträge wären. Eine Gemeinde erbringt einer anderen Gemeinde gegen Entgelt bestimmte Leistungen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, deren Erledigung nur im

---

1) Siehe oben S. 48 ff.

2) Zur Abgrenzung zwischen freien Selbstverwaltungsaufgaben und Pflichtaufgaben siehe RAUBALL, in: Rauball/Pappermann/Roters, GO-NW, Rdnr. 3 ff. zu § 2 GO mit Beispielen.

3) Vgl. BGH, NJW 1969, S. 2195 f.

Interesse und in der Verantwortung der die Leistung entgegennehmenden Gemeinde liegt, die auch allein gegenüber den Abnehmern, ihren Bürgern, auftritt. (Leistungs-) Gegenstand dieser Verträge ist somit nicht die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, sondern die Bereitstellung der hierzu erforderlichen Mittel und Dienstleistungen gegen Entgelt. Die Lieferung von Wasser, Gas, Strom, die Durchführung öffentlichen Nahverkehrs und die Abnahme von Abwässern sind hier[1] Leistungen, die auch Privatpersonen als kommerzielles Geschäft auf der Ebene des Privatrechts durchführen können[2]. Diese Verträge sind nach deutschem Recht privatrechtliche Kauf-, Werk- oder Geschäftsbesorgungsverträge.

Nach österreichischem oder schweizerischem Recht handelt es sich ebenfalls um privatrechtliche Verträge, da die durch den Vertragsabschluß begründeten Rechtsverhältnisse nach beiden Rechtsordnungen dem Zivilrecht zugeordnet werden[3].

Nach französischem Recht würde ohne weiteres ein zivilrechtliches Vertragsverhältnis anzunehmen sein, wenn sich die Verträge auf Gegenstände des domaine privé be-

---

1) Anders als bei den Verträgen zur gemeinsamen Durchführung kommunaler Aufgaben auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge; hierzu nachstehende Fallgruppe.

2) Im Rahmen der "Privatisierung" kommunaler Betriebe gehen immer mehr Gemeinden z.B. dazu über, die Müllabfuhr oder den öffentlichen Nahverkehr durch private Unternehmer durchführen zu lassen. Die vertraglichen Beziehungen zwischen den Gemeinden und den Privatfirmen sind privatrechtlicher Natur, RGRK-BGB (BALLHAUS), Rdnr. 12 vor § 305.

3) Hiervon sind die Vertragspartner deutsch-österreichischer bzw. deutsch-schweizerischer Verträge auch richtigerweise ausgegangen, wie die in diesen Verträgen enthaltenen Verweisungen auf nationales Zivilrecht, die Gerichtsstandsvereinbarungen und Schiedsvereinbarungen zeigen. Es ist kein einziger Fall bekannt, daß ausdrücklich ein öffentlichrechtliches Vertragsverhältnis angenommen worden wäre.

ziehen. Da der domaine public aber extensiv definiert wird und bereits alle Gegenstände (Sachen) erfaßt, die ihrem Wesen nach oder auf Grund besonderer Widmung einem Service public dienen, sind die Verträge über Ver- und Entsorgungsleistungen auch diesem Bereich zuzuordnen. Es handelt sich deshalb um öffentlichrechtliche Verträge, soweit die Gemeinden nicht von der Möglichkeit Gebrauch machen, diese Vertragsverhältnisse dem Zivilrecht zu unterstellen[1]. Hier möglicherweise auftretende Qualifikationsprobleme sind nach der lex causae zu entscheiden[2].

Nach belgischem Recht handelt es sich bei den Lieferverträgen, die zwischen deutschen und belgischen Gemeinden geschlossen worden sind, herkömmlich um Kaufverträge und damit um privatrechtliche Verträge[3].

Die zwischen den deutschen und niederländischen Gemeinden geschlossenen Verträge über Abwässerbeseitigung[4] sind auch nach dem niederländischen Recht zivilrechtlicher Natur, da hier Dienstleistungen gegen Entgelt erbracht werden und nicht die gemeinsame Erledigung einer kommunalen Aufgabe Vertragsgegenstand ist.

---

1) Die wenigen bekannten Verträge (siehe oben S. 50 f.) enthalten diesbezüglich keine Regelungen oder auch nur Hinweise.

2) Siehe oben S. 328 ff. Zur Bestimmung der lex causae eingehend unten S. 361 ff.

3) Im deutsch-belgischen Grenzraum sind nur Wasserlieferungsverträge ersichtlich, siehe oben S. 48 f.

4) Siehe oben S. 50 f. Andere Verträge auf dem Gebiet der dauernden Bereitstellung von Versorgungs- und Entsorgungsleistungen sind zwischen deutschen und niederländischen Gemeinden nicht bekannt.

b) Bei den Verträgen über die Durchführung kommunaler Aufgaben durch Zusammenlegung bestimmter Gemeindedienste oder die Bildung gemeinsamer Einrichtungen[1] ergeben sich neue Gesichtspunkte. Gegenstand dieser Verträge ist die gemeinsame Erledigung kommunaler Aufgaben auf dem Gebiete der Daseinsvorsorge, meist auf dem Gebiete der Abwasserbeseitigung. Dies geschieht regelmäßig auf die Weise, daß eine Gemeinde die Einrichtung und Leistung einer Abwasserkläranlage in eigener Trägerschaft übernimmt und die andere(n) Gemeinde(n) sich entsprechend ihres späteren Nutzungsanteils an den Kosten der Errichtung und Unterhaltung beteilig(t/en); in einem Fall - dem internationalen Abwasserklärwerk Echternach-Weilersbach - ist ein Verband mit eigener Rechtspersönlichkeit gegründet worden.

Der Unterschied zu den Verträgen über die dauernde Bereitstellung von Versorgungs - und Entsorgungsleistungen besteht entscheidend darin, daß alle beteiligten Gemeinden die Erledigung einer kommunalen Verwaltungsaufgabe zu ihrem gemeinsamen Anliegen machen. Im Mittelpunkt steht die gemeinsame Durchführung einer allen obliegenden öffentlichen Aufgabe, wenn auch durch verschiedene Beiträge, nicht nur die Lieferung oder Leistung von Mitteln oder Dienstleistungen einer Gemeinde für eine andere Gemeinde.

Nach deutschen Recht bestimmt sich die Rechtsnatur nach den Vertragsgegenstand, also nach den durch den Vertrag begründeten oder mit ihm verknüpften Rechtsfolgen[2]. Die vertraglich übernommenen Rechte und Pflichten - die Errichtung und Unterhaltung einer kommunalen Einrichtung, etwa einer Kläranlage, auf der einen Seite und die Beteiligung an den Kosten gegen Einräumung von Nutzungsrechten

---

1) Siehe oben S. 54 ff.

2) Siehe oben S. 331.

auf der anderen Seite - sind nicht eindeutig dem öffentlichrechtlichen oder privatrechtlichm Rechtskreis zuzuordnen. Die Errichtung und Unterhaltung der kommunalen Einrichtung könnte auch unmittelbar einem privatwirtschaftlichen Unternehmen im Rahmen eines Werkvertrages aufgegeben werden. Es ist deshalb für das deutsche Recht von dem allgemeinen Grundsatz auszugehen, daß ein Vertrag, der die Erledigung einer durch einen öffentlichrechtlichen Rechtssatz zugewiesenen Aufgabe zum Ziel hat, öffentlichrechtlicher Natur ist, wenn nicht aus den Umständen bei Abschluß des Vertrages oder aus dem Inhalt des Vertrages zum Ausdruck kommt, daß die Gemeinden privatrechtliche Rechtsbeziehungen begründen wollten[1].

Nach österreichischem Recht handelt es sich hier um privatrechtliche Verträge, soweit nicht Gemeindeverbände oder Verwaltungsgemeinschaften gebildet werden[2].

Das schweizerische Recht folgt ähnlichen Abgrenzungskriterien wie das deutsche Recht; es läßt den Vertragspartnern grundsätzlich die Wahl zwischen öffentlichrechtlichem und privatrechtlichem Vertrag. Im übrigen ist darauf abzustellen, ob nach der konkreten Interessenlage der Vertragspartner das öffentliche Recht zu einer sachgerechteren Interessenabwägung und -berücksichtigung führt[3].

Sowohl nach dem französischen als auch nach dem belgischen und niederländischen Recht handelt es sich grundsätzlich um öffentlichrechtliche Verträge, da es hier um die Erledigung öffentlicher kommunaler Aufgaben geht[4].

Die im deutsch-österreichischen und deutsch-schweizerischen Grenzraum abgeschlossenen Verträge zur Durchfüh-

---

1) Siehe oben S. 335.

2) Siehe oben S. 336 f.

3) Siehe oben S. 339.

4) Siehe oben S. 341, 344, 345.

rung kommunaler Aufgaben durch Zusammenlegung bestimmter Gemeindedienste oder zur Bildung gemeinsamer Einrichtungen lassen ganz generell den Willen der Beteiligten erkennen, privatrechtliche Rechtsbeziehungen aufzunehmen. Eine große Anzahl von Verträgen verweist ausdrücklich auf eine nationale Privatrechtsordnung als das auf das Vertragsverhältnis anzuwendende Recht[1]. Dies ist auch unbedenklich, weil diesen Gemeinden die Wahl eines Privatrechtsverhältnisses unbenommen ist. Die wenigen zwischen deutschen und französischen Gemeinden abgeschlossenen Verträge über die Bildung gemeinsamer Einrichtungen betreffen sämtlich die Errichtung gemeinsamer Kläranlagen[2] und enthalten bis auf einen bekannten Fall[3] keine besonderen Hinweise dafür, ob die Gemeinden diese Vertragsverhältnisse öffentlichrechtlich oder privatrechtlich gestalten wollten. Es ist deshalb sowohl nach deutschem Recht als auch nach französischem Recht davon auszugehen, daß es sich um öffentlichrechtliche Verträge handelt. Im deutsch-belgischen und deutsch-niederländi-

---

1) Z.B.: § 24 des Vertrages zwischen Konstanz und Kreuzlingen über die gemeinsame Beseitigung der Abwasser in den Regionen Konstanz und Kreuzlingen vom 21.9.1971 ("deutsches bürgerliches Recht"); § 7 III der Vereinbarung zwischen der Gemeinde Büsingen (Kreis Konstanz) und der Gemeinde Dörflingen (Kanton Schaffhausen) über eine gemeinsame Abwasserbeseitigung vom 21.12. 1970 "Bürgerliches Gesetzbuch der Bundesrepublik Deutschland"); § 14 II des Vertrages zwischen der Gemeinde Bayerisch Gmain und der Gemeinde Großgmain über den Anschluß der Gemeinde Großgmain an das vollbiologische Klärwerk in Bayerisch Gmain vom 17.4.1974 ("Bei gerichtlichen Streitigkeiten ist deutsches Recht anzuwenden. Zuständiges Gericht ist das Landgericht Traunstein").

2) Siehe oben S. 55.

3) "Öffentlich-rechtliche Vereinbarung" zwischen der Stadt Saargemünd (Sarreguemines) und dem Abwasserverband Saar, Saarbrücken, vom 20.12.1974 über die Errichtung einer Abwasserkläranlage.

schen Grenzraum sind keine interkommunalen Verträge über die Bildung gemeinsamer kommunaler Einrichtungen bekannt. Das von deutschen und luxemburgischen Gemeinden gegründete "Internationale Abwässerwerk Echternach-Weilersbach" ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts im Sinne des § 3 Abs. 1 des Staatsvertrages zwischen dem Großherzogtum Luxemburg und dem Lande Rheinland-Pfalz über die gemeinsame Erfüllung wasserwirtschaftlicher Aufgaben durch Gemeinden und andere Körperschaften vom 17.10.1974[1].

c) Die Verträge über die gegenseitige Hilfeleistung in Not- und Katastrophenfällen betreffen insbesondere den Feuerschutz und die Beseitigung von Energie- und Trinkwassernotständen[2]. Gegenstand dieser Verträge ist nicht die Erledigung dieser öffentlichen Aufgaben, sondern die auf Gegenseitigkeit beruhende Hilfeleistung einer Gemeinde in Notfällen für eine andere Gemeinde. Hilfeleisten ist für sich betrachtet eine Handlung, die weder spezifisch öffentlichrechtlicher noch privatrechtlicher Natur ist. In solchen Fällen solidarischer Kooperation ist generell davon auszugehen, daß keiner der Vertragspartner die Hilfe des anderen als eine Tätigkeit in Ausübung hoheitlicher Verwaltung versteht. Nach allen in Frage kommenden nationalen Rechtsordnungen sind diese Verträge dem privaten Recht zuzuordnen, so daß hier Qualifikationsprobleme nicht auftreten.

d) Die Verträge zur Koordination und Harmonisation gemeindlichen Handelns und Planes haben regelmäßig die gemeinsame Abstimmung der Bauleitplanung und Verkehrspla-

---

1) Siehe oben S. 57 ff.
2) Siehe oben S. 60 f.

nung im Grenzgebiet zum Inhalt[1]. Die Planung in diesen Aufgabenbereichen ist eine hoheitliche Tätigkeit. Soweit die Gemeinden auf diesem Gebiet tätig werden und sich zu einer Zusammenarbeit entschließen, werden sie unmittelbar zur Erledigung öffentlicher Aufgaben tätig. Die hierbei geschlossenen Verträge sind nach deutschem Recht öffentlichrechtlicher Natur. Nach österreichischem Recht kann es sich aber bei einer Zusammenarbeit außerhalb von Gemeindeverbänden und Verwaltungsgemeinschaften und bei Fehlen einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung nur um privatrechtliche Verträge handeln[2]. Nach allen übrigen in Betracht kommenden Rechtsordnungen handelt es sich um öffentlichrechtliche Verträge.

Soweit ersichtlich, sind nur im deutsch-niederländischen Grenzraum interkommunale Verträge über die Abstimmung kommunaler Planungen abgeschlossen worden[3]. Bestimmte Anhaltspunkte dafür, daß die Gemeinden die Vertragsverhältnisse dem öffentlichen oder privaten Recht unterstellen wollten, enthalten die Vereinbarungen nicht. Sie sind nach deutschem und niederländischem Recht öffentlichrechtlicher Natur.

---

1) Siehe oben S. 61 f.
Weitere als die erwähnten hier nach ihrem Inhalt bestimmten Vertragstypen lassen sich bei interkommunaler grenzüberschreitender Kooperation zwischen einzelnen Gemeinden - sinnvollerweise - nicht definieren. Die sonstigen interkommunalen Verträge (siehe oben S. 62 f.)müssen deshalb für jeden Einzelfall gesondert beurteilt werden. Insoweit wird hier auf eine Darstellung verzichtet.

2) Siehe oben S. 336 f.
Die Grenze für eine außerhalb von Gemeindeverbänden und Verwaltungsgemeinschaften für zulässig erachtete privatrechtliche Zusammenarbeit auch auf dem Gebiet kommunaler Planungen wird da gezogen, wo öffentlichrechtliche Zuständigkeiten der Gemeinden oder auch nur deren Ausübung übertragen werden sollen (OBERNDORFER, Gemeinderecht und Gemeindewirklichkeit, S. 299 f.).

3) Siehe oben S. 61 f.

4. Die Rechtsnatur der vertraglichen Übereinkommen zur Gründung kommunaler Grenzregionen

Regionale grenzüberschreitende Zusammenschlüsse auf vertraglicher Ebene stellen abschließend folgende Grenzregionen dar: C.I.M.A.B., Euregio, Arbeitsgemeinschaft Grenzland: Kreis Heinsberg-Limburg, Arbeitsgemeinschaft Rodaland, Regio Rhein-Waal und Grenzregio Rhein-Maas-Nord[1].

a) Die C.I.M.A.B. ist als rechtsfähiger Verein in das Vereinsregister in Colmar eingetragen. Dieser einzige Fall eines kommunalen grenzüberschreitenden Regionalverbandes mit eigener Rechtspersönlichkeit ist damit eindeutig dem Privatrecht zuzuordnen. Entsprechend den Aufgaben dieses Verbandes[2] erscheint die gegenwärtige Rechtsform auch als angemessen und nicht rechtsmißbräuchlich. Zudem fehlt es im öffentlichen Recht an einer dem Verein entsprechenden rechtsfähigen Verbandsform. Ein Zweckverband im Sinne der Gesetze über die kommunale Gemeinschaftsarbeit[3] oder des Code de l'administration communale[4] hätte wesentlich weitergehendere Bindungen der Mitglieder zur Folge: Der Zweckverband tritt hinsichtlich der in der Verbandssatzung aufgeführten öffentlichrechtlichen Aufgaben an die Stelle der beteiligten Gemeinden und führe diese Aufgaben im Hoheitsbereich der beteiligten Gemeinden eigenverantwortlich durch. Eine Übertragung kommunaler Aufgaben auf einen selbständigen Rechtsträger war aber nicht das Ziel der die C.I.M.A.B. gründenden Gemeinden. Vielmehr sollte wie bei allen kom-

---

1) Siehe oben S. 86 ff.

2) Siehe oben S. 79 ff.

3) Vgl. §§ 4 ff. KGAG-NW.

4) Vgl. Art. 141 ff. C.a.c.

munalen Grenzregionen eine dauerhafte Plattform für eine Zusammenarbeit und Förderung gemeinsamer Belange geschaffen werden. Darüber hinaus verfolgt die C.I.M.A.B. - wie die anderen Grenzregionen auch - Aufgaben wie die Pflege bürgerschaftlicher Kontakte sowie eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit und Einflußnahme auf staatliche Planungsinstanzen und Politiker zur Förderung der infrastrukturellen Entwicklung der Region im weitesten Sinne. Dies sind Tätigkeiten, die Zweckverbände nicht durchführen oder nicht effektiv erledigen können.

b) Alle übrigen vorgenannten regionalen kommunalen Zusammenschlüsse auf vertraglicher Ebene befinden sich im deutsch-niederländischen Grenzraum und bezeichnen sich ausdrücklich als "Arbeitsgemeinschaften".

Es könnte sich hier nach deutschem Recht um öffentlichrechtliche Zusammenschlüsse handeln, die als kommunale Arbeitsgemeinscahften im Sinne der Gesetze über die kommunale Gemeinschaftsarbeit zu betrachten wären[1]. Für die Euregio ergeben sich diesbezüglich schon Bedenken, weil diese Arbeitsgemeinschaft nicht von den Gemeinden selbst, sondern von drei von dieser Gemeinde getragenen Verbänden gebildet wird[2]. Zwar können nicht nur Gemeinden, sondern auch Gemeindeverbände kommunale Arbeitsgemeinschaften bilden[3], jedoch muß es sich dabei um öffentlichrechtliche Verbände handeln, was bei den Euregio-Mitgliedern nicht der Fall ist. Soweit in kommunale Arbeitsgemeinschaften auch sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts oder natürliche Personen und juri-

---

1) Dieser Ansicht sind: HAMBÜCHEN, Politische Organisationsformen, S. 99 f.; OEHM, Rechtprobleme, S. 55 ff.

2) Siehe oben S. 69 f.

3) Vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 KGAG-NW.

stische Personen des Privatrechts aufgenommen werden können[1], müssen jedenfalls zunächst Gemeinden Mitglieder sein. Entscheidende Bedenken bestehen aber nach deutschem Recht gegen die Annahme einer öffentlichrechtlichen Rechtsnatur der Mehrzahl dieser Arbeitsgemeinschaften aus dem Gesichtspunkt der von ihnen verfolgten Ziele. Die kommunalen Arbeitsgemeinschaften im Sinne der Gesetze über die kommunale Gemeinschaftsarbeit können neben öffentlichrechtlichen Angelegenheiten weitere "Angelegenheiten, die ihre Mitglieder gemeinsam berühren"[2], behandeln, z.B. Fragen der regionalen privatwirtschaftlichen Entwicklung, die im allgemeinen nicht zu den öffentlichen Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände gehören. Vorausssetzung ist allerdings, daß die einzelnen Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft in mittelbarer oder unmittelbarer Weise öffentlichrechtliche Planungen oder Tätigkeiten im Zusammenhang mit den sie "berührenden" Angelegenheiten einleiten können und wollen[3]. Das heißt, für die Annahme einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft als eines öffentlichrechtlichen Zusammenschlusses kommt es weniger darauf an, ob die besprochenen Angelegenheiten dem öffentlichrechtlichen oder dem privatrechtlichen Bereich zuzuordnen sind, sondern darauf, ob das Ziel der Zusammenarbeit in der Abstimmung öffentlichrechtlicher Planungen oder Tätigkeiten ihrer Mitglieder besteht.

Unter Berücksichtigung dieser Kriterien sind allenfalls die "Arbeitsgemeinschaft Grenzland: Kreis Heinsberg-Limburg"[4] und die "Arbeitsgemeinschaft Rodaland"[5]

---

1) Vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 KGAG-NW.

2) Vgl. § 2 Abs. 2 3. Hs. KGAG-NW.

3) WAGENER, Gemeindeverbandsrecht in NW, Rdnr. 4 zu § 2 KGAG-NW; vgl. Beispiele bei: ROTHE, Das Recht der Interkommunalen Zusammenarbeit, S. 34 f.

4) Siehe oben S. 76 f.

5) Siehe oben S. 77.

als öffentlichrechtliche Zusammenschlüsse zu werten. Diese kommunalen Zusammenschlüsse mit vergleichsweise geringer Mitgliederzahl und einem räumlichen kleinen Aktionsgebiet haben die Abstimmung und Koordination öffentlicher Planungen, die Arbeitsgemeinschaft Rodaland zusätzlich die Rechts- und Behördenhilfe als wesentliche Ziele ihrer Zusammenarbeit bestimmt. Soweit die Gemeinden auf diesen Gebieten tätig werden, handeln sie öffentlichrechtlich. Die anderen Aufgaben dieser beiden "Arbeitsgemeinschaften" sind zwar nicht eindeutig dem öffentlichrechtlichen Bereich zuzuordnen, können aber diesen Zusammenschlüssen, die ja hinsichtlich ihrer Rechtsnatur als Einheit zu werten sind, nicht ihren öffentlichrechtlichen Charakter nehmen.

Die übrigen Arbeitsgemeinschaften, die Euregio, die Grenzregio Rhein-Maas-Nord und die Regio Rhein-Waal verfolgen jeweils in einer weitläufigen Grenzregion eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit dem Ziel - so beispielhaft die Satzung der Euregio - der Förderung von "grenzüberschreitenden Entwicklungen in den Bereichen der Infrastruktur, Wirtschaft, Kultur, Freizeit und anderen gesellschaftlichen Aufgaben"[1]. Dementsprechend liegen die Aktionsschwerpunkte im Bereich der Förderung bürgerschaftlicher Kontakte und der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit zur Verwirklichung gemeinsam erarbeiteter Entwicklungsstrategien in bestimmten Bereichen[2]. Die Abstimmung kommunaler Planungen im Bereich der Daseinsvorsorge spielt nur eine ganz untergeordnete Bedeutung. Dies wäre angesichts der Größe der Grenzregionen - die Euregio umfaßt über 100 Gemeinden mit ca. 1,7 Millionen

---

1) § 1 Abs. 1 Euregio-Satzung; ähnlich: § 4 Abs. 1 Satzung der Regio Rhein-Waal; § 1 Satzung der Grenzregio Rhein-Maas-Nord.

2) Siehe oben S. 71 f. (Euregio); S. 73 (Regio Rhein-Waal); S. 74 f. (Grenzregio Rhein-Maas-Nord).

Einwohnern auf einem Gebiet von etwa 7.000 qkm[1] - auch kaum möglich und ist auch nicht beabsichtigt[2]. Eigentliche Zielsetzung dieser Zusammenschlüsse ist die gemeinsame Förderung der Entwicklung ihres Grenzraumes insbesondere auf infrastrukturellem und wirtschaftlichem Gebiet und die Entwicklung eines Bewußtseins kultureller Identität und Zusammengehörigkeit unter den in den Grenzregionen lebenden Bürgern. Das Fernziel ist die Schaffung eines Raumes mit wirtschaftlicher, infrastruktureller und kultureller Einheit, der die trennenden Wirkungen der ihn durchziehenden Staatsgrenze überwunden hat. Hierzu begeben sich die Gemeinden - im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts[3] - auf die Ebene politischer Interessenvertretung gegenüber staatlichen Planungsträgern durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit und Einflußnahme auf die maßgeblichen politischen Kräfte. Zur Förderung der sozialen und kulturellen Einheit des Grenzgebietes organisieren sie Begegnungen und Veranstaltungen und fördern den Informations- und Erfahrungsaustausch. Sowohl die Interessenvertretung gegenüber den staatlichen Planungsträgern als auch die Kulturarbeit im weiteren Sinne stellen keine den Gemeinden als öffentlich-rechtliche Körperschaften vorbehaltene Tätigkeiten dar. Ebenso könnten private bürgerschaftliche Interessenvertretungen diese Aufgaben übernehmen. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch die Gemeinden bietet sich aber geradezu

---

1) Vgl. EUREGIO (Hrsg.), Statistisches Taschenbuch, S. 17 ff.

2) Allerdings findet innerhalb der Grenzregionen eine Abstimmung kommunaler Planungen zwischen einzelnen Gemeinden statt. Vgl. für die Euregio: SONDERMANN, Kommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit und vorbeugender Umweltschutz innerhalb der Euregio, in: Städte- und Gemeinderat 1979, S. 159 ff.

3) Siehe oben S. 271.

an, zum einen, weil die Gemeinden die umfassendsten Organisationen der in diesen Regionen lebenden Menschen darstellen und über den für eine effektive Arbeit erforderlichen organisatorischen Apparat verfügen, und zum anderen, weil die Gemeinden auf Grund ihrer gewählten bürgerschaftlichen Vertretungen auch demokratisch legitimiert sind, die spezifischen grenzraumbezogenen Interessen ihrer Bürger zu formulieren und wahrzunehmen. Das ändert aber nichts daran, daß sowohl die Aufgabenstellung als auch die Aktionen dieser Zusammenschlüsse keinen spezifisch öffentlichrechtlichen Bezug haben, so daß die vertraglichen Übereinkommen zur Bildung dieser Regios privatrechtlicher Natur sind. Es kann dabei hier dahinstehen, ob es sich nach deutschem Recht etwa um BGB-Gesellschaften im Sinne der §§ 705 ff. BGB oder um nichtrechtsfähige Vereine gemäß § 54 BGB handelt[1]. Soweit sich die Grenzregionen selbst "Arbeitsgemeinschaft" oder wie die Euregio sogar "kommunale Arbeitsgemeinschaft" (§ 2 Abs. 1 der Euregio-Satzung) nennen, ist dies unbeachtlich und unbedenklich. Der Begriff der Arbeitsgemeinschaft allein stellt kein Indiz für eine Zuweisung zum öffentlichen Recht dar, weil es auch Arbeitsgemeinschaften des Privatrechts gibt.

Nach niederländischem Recht könnte es sich bei den Arbeitsgemeinschaften zwischen deutschen und niederländischen Gemeinden um privatrechtliche oder öffentlichrechtliche Zusammenschlüsse handeln. Mit staatlicher Genehmigung können Gemeinden Mitglieder von Vereinen, Stiftungen und Gesellschaften des Privatrechts werden[2] oder rechtsfähige und nichtrechtsfähige Vereinigungen des öffentlichen Rechts gründen[3]. Bei den nichtrechtsfähigen "Ar-

---

1) Hierzu siehe unten S. 369.

2) Dies sieht Art. 228 I Ziffer a des Gemeindegesetzes ausdrücklich vor.

3) Gemäß dem Gesetz über gemeinschaftliche Regelungen.

beitsgemeinschaften" könnte es sich um nichtrechtsfähige Vereine gemäß Art. 30 (2. Buch) des Bürgerlichen Gesetzbuches oder öffentlichrechtliche Vereinigungen ohne Rechtspersönlichkeit[1] handeln. Da auf Seiten der niederländischen Gemeinden mit der regionalen Zusammenarbeit dieselben Ziele verfolgt werden wie auf deutscher Seite, ergeben sich aus niederländischer Sicht für die Beurteilung der Rechtsnatur der Zusammenschlüsse auch keine neuen Gesichtspunkte: die Euregio, die Grenzregio Rhein-Maas Nord und die Regio Rhein-Waal sind deshalb privatrechtlicher Natur; die Arbeitsgemeinschaft Grenzland Kreis Heinsberg-Limburg und die Arbeitsgemeinschaft Rodaland sind als öffentlichrechtliche Zusammenschlüsse zu werten.

5. Zusammenfassung und Ergebnis

Wenn auch in den nationalen Rechtsordnungen zu der Frage der Abgrenzung zwischen öffentlichrechtlichem und privatrechtlichem Vertrag teilweise unterschiedliche Auffassungen vertreten werden, kommen diese in der Praxis der grenzüberschreitenden interkommunalen Verträge meistens zu denselben Ergebnissen. Soweit im Einzelfall Qualifikationsprobleme auftreten, sind diese nach der hier vertretenen Auffassung dahin zu lösen, daß diejenige Rechtsordnung, auf die die Kollisionsnormen des IVR und des IPR übereinstimmend verweisen, über die Rechtsnatur der Vereinbarung entscheidet; soweit auf verschiedene Rechtsordnungen verwiesen wird, ist diejenige Rechtsord-

---

1) Interkommunale öffentlichrechtliche Gemeinschaftsarbeit ohne Begründung eines selbständigen Rechtsträgers ist zwar nicht ausdrücklich gesetzlich normiert, ist aber möglich, wie Art. 2 I des Gesetzes über gemeinschaftliche Regelungen zeigt, wonach die Errichtung einer Körperschaft mit Rechtsfähigkeit lediglich fakultativ vorgesehen ist.

nung für die Qualifikation maßgebend, die eine öffentlichrechtliche Natur annimmt.

IV. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf der Grundlage privatrechtlicher Verträge

1. Einführung

Die kollisionsrechtlichen Probleme privatrechtlicher Kooperation betreffen die Klärung der auf das Vertragsverhältnis anzuwendenden Rechtsordnung(en) und des Rechtsschutzes bei Streitigkeiten aus dem Vertragsverhältnis.

Maßgeblich sind hier die Kollisionsnormen des Internationalen Privatrechts, die durch Anknüpfung des Sachverhalts an eine bestimmte Rechtsordnung die zur Anwendung berufenen Sachnormen bezeichnen. Dabei ist zu beachten, daß es sich bei den Vorschriften des IPR um nationales Recht handelt, auch soweit diesbezüglich Staatsverträge eine staatsgrenzenüberschreitende Vereinheitlichung des IPR herbeiführen, denn die staatsvertraglichen Regelungen bedürfen erst einer Umsetzung in Länderrecht[1]. Soweit mangels staatsvertraglicher Regelung das allgemeine Gesetzes- und Gewohnheitsrecht zur Anwendung kommt[2] - im deutschen IPR sind dies besonders die Art. 7 bis 31 EGBGB und die infolge der lückenhaften gesetzlichen Regelung von der Rechtsprechung und Literatur entwickelten gewohnheitsrechtlichen Grundsätze -, besteht die Möglichkeit, daß bei einem Sachverhalt mit Auslandsberührung die na-

---

1) Vgl. SOERGEL-SIEBERT (KEGEL), Rdnr. 3 vor Art. 7 EGBGB.

2) Zum Rangverhältnis: KEGEL, a.a.O., Rdnr. 9 vor Art. 7 EGBGB.

tionalen Kollisionsnormen der betroffenen Staaten infolge verschiedener Anknüpfungspunkte verschiedene Rechtsordnungen angewendet sehen wollen und diese sich widersprechen oder eine Lücke entstehen lassen. Es entsteht dann das Problem einer Angleichung (Anpassung). Im Bereich des internationalen Schuldrechts sind die nationalen Kollisionsregelungen in dem hier in Betracht kommenden westeuropäischen Rechtsraum jedoch durch die Verwendung im wesentlichen gleicher Anknüpfungspunkte weitgehend inhaltsgleich. Von Bedeutung ist hier der von allen westeuropäischen Rechtsordnungen anerkannte Grundsatz der Wahlfreiheit (Parteiautonomie, Vertragsfreiheit) bei der Bestimmung des Vertragsstatuts, also der Freiheit der Parteien, das Recht, das ihren Vertrag beherrschen soll, selbständig wählen zu dürfen[1].

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Darstellung des deutschen IPR anhand der im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vorherrschenden Vertragstypen.

2. Das anzuwendende Recht

Im Bereich der kommunalen grenzüberschreitenden privatrechtlichen Zusammenarbeit herrschen folgende Vertragstypen vor: Zum einen die Verträge über die

---

1) GAMILLSCHEG, Rechtswahl, Schwerpunkt und mußmaßgeblicher Parteiwille im internationalen Vertragsrecht, in: AcP 157 (1958/1959), S. 303 ff. mit weiteren Nachweisen auf die Regelungen in den übrigen westeuropäischen Rechtsordnungen; STAUDINGER (FIRSCHING), BGB, Rdnr. 12 ff. vor Art. 12 EGBGB mit Übersicht über das IPR in den Rechtsordnungen ausländischer Staaten; REITHMANN, Internationales Vertragsrecht. Das internationale Privatrecht der Schuldverträge, S. 13 ff.

Durchführung von Versorgungs-, Entsorgungs- und sonstigen Dienstleistungen[1] und zum anderen die Verträge über die regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Grenzgebieten[2].

a) Die Liefer-, Werk- und Dienstleistungsverträge zwischen einzelnen Gemeinden

Das auf einen grenzüberschreitenden Vertrag anzuwendende Recht bestimmt sich nur soweit nach den allgemeinen gesetzlichen und gewohnheitsrechtlichen Regelungen des IPR, als Staatsverträge diesbezüglich keine internationalprivatrechtlichen Sonderregelungen betreffen.

Auf die grenzüberschreitenden Lieferverträge könnten, soweit es sich um Verträge mit einem im wesentlichen kaufvertraglichen Inhalt handelt, die einheitlichen Kaufgesetze gemäß dem "Übereinkommen zur Einführung eines einheitlichen Gesetzes über den internationalen Kauf beweglicher Sachen" vom 1.7.1964 und dem "Übereinkommen zur Einführung eines einheitlichen Gesetzes über den Abschluß von internationalen Kaufverträgen über bewegliche Sachen", ebenfalls vom 1.7.1964, Anwendung finden[3]. Diese Übereinkommen sind für die Bundesrepublik am 16.4.1974 in Kraft getreten[4] und unterwerfen internationale Sachverhalte im Bereich des Kaufrechts in wesentlichen Bereichen einer einheitlichen materiellrechtlichen Regelung[5].

---

1) Siehe oben S. 48 ff.; 346 ff.

2) Siehe oben S. 66 ff.; 354 ff.

3) Zum Wortlaut siehe "Gesetz zu den Haager Kaufrechtsabkommen vom 1.7.1964" vom 17.7.1973, BGBl. II 1973, S. 885 ff.

4) BGBl. I 1974, S. 358.

5) Ausführlich hierzu STAUDINGER (FIRSCHING), a.a.O., Rdnr. 453 vor Art. 12 EGBGB.

Beide Abkommen sind von den an die Bundesrepublik angrenzenden Staaten bisher nur von Belgien und den Niederlanden ratifiziert worden. Da die Kaufgesetze gemäß einem von der Bundesrepublik und den Niederlanden bei der Ratifikation gemachten Vorbehalt nur anwendbar sind, wenn alle Parteien eines internationalen Kaufvertrages ihre Niederlassung bzw. ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Gebiet verschiedener Vertragstaaten haben[1], können die einheitlichen Kaufgesetze auch nur bei Lieferverträgen zwischen deutschen und belgischen bzw. niederländischen Gemeinden Anwendung finden. In diesem Bereich gelten die einheitlichen Kaufgesetze ohne weiteres, es sei denn, die Parteien schließen diese Gesetze ausdrücklich oder stillschweigend aus (Art. 3 des Gesetzes über den internationalen Kauf beweglicher Sachen, Art. 1 des Gesetzes über den Abschluß von internationalen Kaufverträgen über bewegliche Sachen). Weitere Voraussetzung für die Anwendung dieser Gesetze ist aber, daß die Kaufverträge nach dem Inkrafttreten der Gesetze, für die Bundesrepublik also frühestens am 16.4.1974 geschlossen worden sind (Art. XI des Übereinkommens zur Einführung eines einheitlichen Gesetzes über den internationalen Kauf beweglicher Sachen, Art. IX des Übereinkommens zur Einführung eines einheitlichen Gesetzes über den Abschluß von internationalen Kaufverträgen über bewegliche Sachen). Da die im deutsch-belgischen und deutsch-niederländischen Grenzraum geschlossenen Verträge über die Lieferung von Trinkwasser - nur solche interkommunalen Kaufverträge bestehen nach der gegenwärtigen Praxis[2] - aber, soweit ersichtlich, alle vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Kaufgesetze abgeschlossen worden sind, finden diese

---

1) STAUDINGER (FIRSCHING), a.a.O., Rdnr. 451, 453, 471 vor Art. 12 EGBGB.

2) Siehe oben S. 48 f.

Gesetze gegenwärtig im Bereich grenzüberschreitender interkommunaler Verträge noch keine Anwendung.

Weitere staatsvertragliche Sonderregungen für den Bereich interkommunaler Verträge sind nicht ersichtlich[1]. Es gelten somit die allgemeinen gesetzlichen und gewohnheitsrechtlichen Regelungen des IPR.

Der im internationalen Schuldrecht herrschende Grundsatz der Vertragsfreiheit räumt den Parteien grundsätzlich die Möglichkeit ein, einen Vertrag durch kollisionsrechtliche Verweisung einem bestimmten Recht zu unterstellen[2]. Die interkommunalen Verträge enthalten diesbezüglich jedoch nur selten eine ausdrückliche Regelung. Eine Ausnahme bildet zum Beispiel die Vereinbarung zwischen der Gemeinde Büsingen und der Gemeinde Dörflingen über eine gemeinsame Abwasserbeseitigung, die in § 7 Abs. 3 vorsieht: "Die Vertragsparteien erkennen das Bürgerliche Gesetzbuch der Bundesrepublik Deutschland als ergänzend anwendbares Recht an".

Der Wille der Vertragsparteien, der die Rechtswahl beherrscht, kann aber auch wie jede andere Willenserklärung stillschweigend geäußert werden. Dann müssen bestimmte Umstände den Schluß darauf erlauben, daß die Vertragsparteien einen bewußten Rechtswahlwillen hatten und dies äußern wollten[3]. Typische Umstände sind vor allem die Vereinbarung desselben Erfüllungsortes für beide Teile,

---

1) Das Haager Übereinkommen vom 15.6.1955 über das auf internationale Käufe anwendbare Recht ist von der Bundesrepublik nicht ratifiziert und damit nicht verbindlich geworden. Zum Wortlaut: STAUDINGER (FIRSCHING), a.a.O., Rdnr. 42a vor Art. 12 EGBGB.

2) STAUDINGER (FIRSCHING), a.a.O., Rdnr. 310 ff. vor Art. 12 EGBGB.

3) Ders., a.a.O., Rdnr. 313 vor Art. 12 EGBGB.

die Vereinbarung eines einheitlichen Gerichtsstandes, oder die Vereinbarung eines Schiedsgerichts eines bestimmten Landes[1]. Der Vertrag zwischen der Stadt Schaffhausen und der Gemeinde Büsingen über die Lieferung von Wasser zum Beispiel sieht in Art. 13 vor: "Streitigkeiten aus diesem Vertrage unterstehen den Schaffhauser Gerichten." Hieraus ist mangels weiterer Anhaltspunkte in diesem Vertrag der Schluß zu ziehen, daß schweizerisches Recht Anwendung finden soll.

Ist weder ein ausdrücklicher noch ein stillschweigend erklärter Wille der Parteien erkennbar, so entscheidet der hypothetische oder mußmaßliche Parteiwille: Es wird das Recht angewandt, das die Parteien vereinbart hätten, wenn sie eine Regelung getroffen hätten[2]. Im Wege der ergänzenden Vertragsauslegung ist mit Hilfe einer vernünftigen Interessenabwägung auf rein objektiver Grundlage[3] der Schwerpunkt des Vertragsverhältnisses zu ermitteln. Als Indizien bei der Bestimmung des Schwerpunktes sind die Umstände des Einzelfalls maßgeblich: der Abschlußort des Vertrages, die Sprache der Vereinbarung, die Lage der betroffenen Vermögensgegenstände, der Erfüllungsort, die für das vereinbarte Entgelt maßgebliche Währung, vor allem aber, welche Vertragspartei die vertragstypische Leistung erbringt[4]. Zu den einzelnen Vertragstypen haben sich dabei bestimmte Grundsätze ent-

---

1) Vgl. SOERGEL-SIEBERT (KEGEL), BGB, Rdnr. 237 vor Art. 7 EGBGB m.w.N.

2) SOERGEL-SIEBERT (KEGEL), a.a.O., Rdnr. 240 ff. vor Art. 7 EGBGB; STAUDINGER (FIRSCHING), BGB, Rdnr. 313 ff., 351 ff. vor Art. 12 EGBGB.

3) STAUDINGER (FIRSCHING), a.a.O., Rdnr. 352 vor Art. 12 EGBGB. Es kommt hier nicht auf die subjektiven Vorstellungen der Parteien an.

4) STAUDINGER (FIRSCHING), a.a.O., Rdnr. 353 f. vor Art. 12 EGBGB; PALANDT-HELDRICH, BGB, Anm. 2a vor Art. 12 EGBGB.

wickelt[1]:

Die zahlreichen Verträge über die Durchführung der Klärung von Abwässern einer Gemeinde durch eine andere stellen regelmäßig zivilrechtliche Werkverträge dar[2]. Der Schwerpunkt des Vertragsverhältnisses liegt hier auf der Seite der die Klärung vornehmenden Gemeinde. Diese erbringt die vertragstypische, schwierigere und individuellere Leistung. Maßgeblich ist dabei der Ort der Werkleistung[3] und nicht der Ort, an dem die Abwässer zur Klärung übergeben werden. Auf diese Weise läßt sich im Wege ergänzender Vertragsauslegung zum Beispiel das auf den Vertrag zwischen der Stadt Basel und der Stadt Weil am Rhein vom 24.6./21.7.1970 über die Beseitigung der Abwasser der Stadt Weil durch die Stadt Basel anwendbare schweizerische Recht bestimmen[4].

Bei den Verträgen über die Lieferung von Wasser oder Energie ist regelmäßig auf das Recht des Geschäftssitzes des Lieferanten (Verkäufers) abzustellen[5], denn der Grundtypus der normalen Kaufverträge wird durch die Verkäuferleistung charakterisiert. Als Beispiel läßt sich hier der Vertrag zwischen der belgischen Gemeinde Manderfeld und dem Zweckverband Oleftal in Hellenthal vom 24.12./29.12.1971 anführen. Da der Zweckverband das Versorgungsnetz der Gemeinde Manderfeld an sein Wasserversorgungsnetz angeschlossen hat, findet deutsches Recht Anwendung.

---

1) STAUDINGER (FIRSCHING), a.a.O., Rdnr. 447 ff. vor Art. 12 EGBGB.

2) Soweit sie nicht ausnahmsweise nach der lex causae als öffentlichrechtlich zu qualifizieren sind. Vgl. oben S. 347 ff.

3) DERS., a.a.O., Rdnr. 538 vor Art. 12 EGBGB.

4) Vgl. auch SCHLÖGEL, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, S. 174.

5) SOERGEL-SIEBERT (KEGEL), a.a.O., Rdnr. 7 vor EGBGB; STAUDINGER (FIRSCHING), a.a.O., Rdnr. 483 vor Art. 12 EGBGB; dasselbe würde auch gelten, wenn man hier einen Werkvertrag annimmt, vgl. FIRSCHING, ebd.

Sofern bei den zahlreichen Personenbeförderungsverträgen auf dem Gebiet des grenzüberschreitenden öffentlichen Nahverkehrs keine ausdrückliche oder stillschweigende Vereinbarung über das anzuwendende Recht getroffen worden ist, findet das Heimatrecht derjenigen Gemeinde Anwendung, die die vertragstypische Leistung erbringt[1], d.h. den öffentlichen Verkehr durchführt. Findet ein wechselseitiger Nahverkehr statt, ist auf jede Vertragsleistung das Heimatrecht der jeweiligen leistungsverpflichteten Gemeinden anzuwenden, wenn nicht andere Umstände des Einzelfalls die Ermittlung eines eindeutigen Schwerpunktes des gesamten Vertrages ermöglichen, denn ein Vertrag muß nicht notwendigerweise nur einem einzigen Recht unterworfen sein[2]. Dies war der Fall bei dem zwischen dem Nedam's Autobusdienst Onderneming N.V. und den Städtischen Versorgungs- und Verkehrsbetrieben der Stadt Mönchengladbach abgeschlossenen Vertrag vom 5.9.1951 über einen Gemeinschaftsverkehr mit Omnibussen zwischen Roermond und Elmpt.

Fehlt es an einem ausdrücklich oder stillschweigend erklärten Parteiwillen und läßt sich auch ein hypothetischer Parteiwille nicht feststellen, so entscheidet letztlich als maßgeblicher Anknüpfungspunkt der Erfüllungsort[3]. Auf die damit verbundenen Probleme braucht hier jedoch nicht eingegangen zu werden, da bereits die vorrangigen Anknüpfungspunkte bei den in der Praxis vorkommenden interkommunalen Verträgen zur Klärung des anwendbaren Rechts führen.

---

1) SOERGEL-SIEBERT (KEGEL), a.a.O., Rdnr. 249 vor Art. 7 EGBGB; STAUDINGER (FIRSCHING), a.a.O., Rdnr. 550 vor Art. 12 EGBGB.

2) Vgl. SOERGEL-SIEBERT (KEGEL), a.a.O., Rdnr. 299 vor Art. 7 EGBGB.

3) SOERGEL-SIEBERT (KEGEL), a.a.O., Rdnr. 264 ff. vor Art. 7 EGBGB; STAUDINGER (FIRSCHING), BGB, Rdnr. 356 ff. vor Art. 12 EGBGB.

b) Die Verträge über die regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Soweit die grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit auf regionaler Ebene unter dem gemeinsamen Dach einer juristischen Person erfolgt, ergeben sich keine rechtlichen Probleme. Das Personalstatut juristischer Personen bestimmt sich nach dem Recht des tatsächlichen Sitzes ihrer Hauptverwaltung, also des Ortes, an dem der Schwerpunkt des tatsächlichen körperschaftlichen Lebens liegt[1]. Ausländische juristische Personen, die nach ihrem Personalstatut wirksam gegründet sind, besitzen auch in der Bundesrepublik Rechtsfähigkeit, ohne daß es dafür einer besonderen Anerkennung bedürfte[2].

Die hier allein zu erwähnende C.I.M.A.B. ist somit ein rechtsfähiger Verein nach französischem Recht, der auch in der Bundesrepublik Rechtsfähigkeit besitzt.

Die übrigen kommunalen regionalen Zusammenschlüsse auf privatrechtlicher Ebene - Euregio, Grenzregio Rhein-Maas-Nord, Regio Rhein-Waal - besitzen keine eigene Rechtsfähigkeit. Ihrer organisatorischen Struktur nach handelt es sich bei diesen "Arbeitsgemeinschaften" nicht um Gesellschaften - nach deutschem Recht um BGB-Gesellschaften gemäß §§ 705 ff. BGB -, sondern um körperschaftliche Zusammenschlüsse im Sinne von Vereinen - nach deutschem Recht um nichtrechtsfähige Vereine gemäß § 54 BGB -. Hierfür spricht die körperschaftliche Verfassung ("Satzung") und die grundsätzliche Unabhängigkeit dieser Zusammenschlüsse von dem jeweiligen Bestand ihrer Mitglieder[3].

---

1) SOERGEL-SIEBERT (KEGEL), a.a.O., Rdnr. 153, 174 vor Art. 7 EGBGB; PALANDT-HELDRICH, BGB, Anm. 2 nach Art. 10 EGBGB.

2) PALANDT-HELDRICH, a.a.O., Anm. 4 nach Art. 10 EGBGB.

3) Vgl.: PALANDT-HEINRICHS, BGB, Anm. 1 zu § 54; PALANDT-THOMAS, BGB, Anm. 1.b. zu § 705.

Auch bei nichtrechtsfähigen Vereinen bestimmt sich das Personalstatut nach dem Recht des Sitzes des Vereins, wenn dieser tatsächlich über eine Organisation und einen Verwaltungssitz verfügt[1].

Für die hier in Frage kommenden Arbeitsgemeinschaften besteht die Besonderheit, daß diese entweder mehrere Sitze haben oder über keinen bestimmten Sitz verfügen. Die Satzung der Euregio bestimmt in § 2 Abs. 2: "Sie hat ihren Sitz in Gronau (Westf.) und Enschede (Niederlande)." Die Satzungen der Grenzregio Rhein-Maas-Nord und der Regio Rhein-Waal sehen keinen bestimmten Sitz vor. Die Satzung der Regio Rhein-Waal sieht vor, daß die beiden Organe, der Regio-Rat und der Arbeitsausschuß, dem die Vertretung der Regio nach außen obliegt, abwechselnd auf deutscher und auf niederländischer Seite zusammentreten sollen (§§ 6 Abs. 5, 7 Abs. 4 der Satzung). Die Satzung der Grenzregio Rhein-Maas-Nord sieht vor, daß der Regio-Rat abwechselnd in Deutschland und in den Niederlanden tagt (§ 4 Abs. 7 der Satzung) und daß die laufenden Geschäfte des Regio-Ausschusses von dessen Vorsitzenden - Deutsche und Niederländer wechseln sich hier alle zwei Jahre ab - "durch seine oder eine von ihm beauftragte Verwaltung unter seiner Verantwortung" geführt werden (§ 5 Abs. 5 der Satzung). All diese Regelungen zeigen, daß ein organisatorisches Übergewicht einer Seite bei allen drei Arbeitsgemeinschaften auf jeden Fall vermieden werden soll. Ein maßgeblicher Sitz als Anknüpfungspunkt für das Personalstatut läßt sich hier nicht bestimmen.

Das anzuwendende Recht ist deshalb nach den allgemeinen Regeln über die Bestimmung des Vertragsstatutes zu ermitteln[2]. Es gilt somit in erster Linie ein ausdrücklich oder stillschweigend erklärter Parteiwille, hilfsweise der

---

1) SOERGEL-SIEBERT (KEGEL), BGB, Rdnr. 181 vor Art. 7 EGBGB.

2) SOERGEL-SIEBERT (KEGEL), a.a.O., Rdnr. 181, 300 vor Art. 7 EGBGB.

hypothetische Wille der Parteien, und falls auch ein solcher nicht feststellbar ist, das Recht des Erfüllungsortes (Leistungsortes)[1]. Da die Vertragschließenden weder ausdrücklich noch stillschweigend ihre Satzungen einem bestimmten Recht unterworfen haben, noch sich ein dahingehender hypothetischer Wille im Wege der ergänzenden Vertragsauslegung feststellen läßt - es soll ja gerade eine einseitige Schwerpunktbildung vermieden werden -, gilt als subsidiäre Rechtsordnung das Recht des Erfüllungsortes. Dabei ist zu beachten, daß dann, wenn ein Vertrag mehrere Verpflichtungen enthält, das Recht des Erfüllungsortes für jede einzelne Verpflichtung zu bestimmen ist, so daß es zu einer Aufspaltung des Vertragsverhältnisses insofern kommen kann, als mehrere Rechtsordnungen Anwendung finden[2]. Für die Bestimmung des Erfüllungsortes wird nach deutschem Kollisionsrecht auf das deutsche materielle Recht, insbesondere die §§ 269, 270 BGB zurückgegriffen[3].

Die wesentliche Verpflichtung der Mitglieder der Arbeitsgemeinschaften besteht gemäß deren Satzungen in der Zahlung der jeweils festgesetzten Mitgliedsbeiträge und Umlagen. Mangels einer ausdrücklichen oder stillschweigenden Regelung seitens der Mitglieder und mangels besonderer Umstände ist der maßgebliche gesetzliche Leistungsort der Wohn- bzw. Geschäftssitz des Schuldners, § 269 BGB, auch wenn die Beiträge unmittelbar zur Vereinskasse überwiesen werden, § 270 Abs. 4 BGB. Das heißt, daß auf die Verpflichtungen der holländischen Gemeinden niederländisches Recht Anwendung findet und auf die der deutschen Gemeinden deutsches Recht. Die so jeweils festgestellten Schuldstatute bestimmen über das Zustandekommen,

---

1) Siehe oben S. 366.

2) PALANDT-HELDRICH, BGB, Anm. 2.b) vor Art. 12 EGBGB; für einzelne Vertragstypen vgl. SOERGEL-SIEBERT (KEGEL), a.a.O., Rdnr. 292 ff. vor Art. 7 EGBGB.

3) SOERGEL-SIEBERT (KEGEL), a.a.O., Rdnr. 266 vor Art. 7 EGBGB.

die Wirkungen und das Ende der jeweiligen vertraglichen Verpflichtungen.

3. Der Rechtsschutz bei Streitigkeiten

a) Der Gerichtsstand. Internationale Zuständigkeit

Während durch das IPR das in der Sache maßgebliche materielle Recht bestimmt wird, erfolgt die Grenzziehung, wann bei Streitigkeiten deutsche oder ausländische Gerichte entscheiden dürfen oder sollen, nach den Regeln über die internationale Zuständigkeit. Die Regeln über die internationale Zuständigkeit deutscher und ausländischer Gerichte sind dabei ebenso nationales Recht wie die Kollisionsregeln des IPR[1].

Die ZPO selbst enthält keine grundsätzlichen Regelungen zur internationalen Zuständigkeit. Die Rechtsprechung hat deshalb den gewohnheitsrechtlichen Satz entwickelt, daß ein deutsches Gericht dann international, d.h. im Verhältnis zu ausländischen Gerichten zuständig ist, soweit es nach den Vorschriften der §§ 12 ff. ZPO über den Gerichtsstand örtlich zuständig ist, von Spezialregelungen in Familienrechtssachen und Entmündigungssachen abgesehen. Dieser gewohnheitsrechtliche Grundsatz ist jedoch nicht anwendbar, soweit ein Staatsvertrag eingreift, ein bestimmter Gerichtsstand vereinbart worden ist (Prorogation), oder eine schiedsvertragliche Vereinbarung getroffen worden ist.

---

1) Allgemein vgl. SOERGEL-SIEBERT (KEGEL), a.a.O., Rdnr. 375 f. vor Art. 7 EGBGB.

2) Vgl. STAUDINGER (FIRSCHING), a.a.O., Rdnr. 612 vor Art. 12 EGBGB.

Von einschneidender Bedeutung für das deutsche internationale Prozeßrecht ist das "EWG-Übereinkommen vom 27.9.1968 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen"[1], welches zwischen den hier interessierenden Staaten Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Belgien und Niederlanden Anwendung findet. Gemäß den Art. 2 und 52 des Übereinkommens ist allgemeiner Anknüpfungspunkt der Wohnsitz des Beklagten und, wenn es sich um juristische Personen handelt, gemäß Art. 53 des Übereinkommens deren Sitz. Von Interesse ist hier auch der besondere Gerichtsstand gemäß Art. 5 Ziffer 1 des Übereinkommens für Vertragsklagen, falls der Erfüllungsort im Inland gelegen ist, und der ausschließliche Gerichtsstand gemäß Art. 16 des Übereinkommens "für Klagen, welche die Gültigkeit, Nichtigkeit oder die Auflösung einer Gesellschaft oder juristischen Person oder der Beschlüsse ihrer Organe zum Gegenstand haben" (Ziffer 2), bei dem Gericht, in dessen Bereich die Gesellschaft oder juristische Person ihren Sitz hat. Weiterhin ist gemäß

---

1) Gesetz zu dem EWG-Übereinkommen vom 27.9.1968 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, vom 24.7.1972, BGBl. II 1972, S. 773, in Kraft getreten am 1.2.1973, BGBl. II 1973, S. 60. Ergänzend: Gesetz zu dem Protokoll vom 3.6.1971 betreffend die Auslegung des Übereinkommens vom 27.9.1968 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen durch den Gerichtshof, vom 7.8.1972, BGBl. II 1972, S. 845, in Kraft getreten am 1.9.1975, BGBl. II 1975, S. 1138. Geändert durch Gesetz zu dem Übereinkommen vom 9.10. 1978 über den Beitritt des Königreichs Dänemark, Irlands und des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland zum Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen sowie zum Protokoll betreffend die Auslegung dieses Übereinkommens durch den Gerichtshof, vom 22.12.1983, BGBl. II 1983, S. 802; noch nicht in Kraft getreten.

Art. 17, 18 des Übereinkommens eine Prorogation möglich durch vertragliche Abrede oder rügelose Einlassung im Prozeß. Schließlich weist Art. 1 des Übereinkommens darauf hin, daß es auf die Schiedsgerichtsbarkeit keine Anwendung findet.

Da weitere die interkommunalen Verträge betreffende staatsvertragliche Regelungen über die internationale Zuständigkeit staatlicher Gerichte nicht bestehen[1], ergibt sich der für Streitigkeiten aus den grenzüberschreitenden bilateralen und regionalen interkommunalen Verträgen international zuständige Gerichtsstand im Geltungsbereich des EWG-Übereinkommens von 1968 aus den Regelungen dieses Übereinkommens, und im deutsch-schweizerischen und im deutsch-österreichischen Grenzraum aus den allgemeinen Grundsätzen zur internationalen Zuständigkeit, es sei denn, die Parteien haben wirksam einen bestimmten Gerichtsstand vereinbart oder eine schiedsvertragliche Regelung getroffen.

b) Gerichtsstandsvereinbarungen

Die Zuständigkeit und Wirkung einer Vereinbarung über den Gerichtsstand beurteilt sich allgemein nach der lex fori, nach deutschem Recht im Rahmen der §§ 38-40 ZPO. Im Geltungsbereich des EWG-Übereinkommens von 1968 ist dessen Art. 17 zu beachten[2]. Gemäß § 38 Abs. 2 ZPO sind die Parteien prorogationsbefugt; eine Gerichtsstandsvereinbarung wäre aber gleichwohl unwirksam, wenn für die Klage ein ausschließlicher Gerichtsstand begründet ist, §

---

1) Hiervon zu unterscheiden sind die zahlreichen Staatsverträge über die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Urteile und Schiedssprüche.

2) Vgl. PALANDT-HELDRICH, BGB, Anm. 6)v) vor Art. 12 EGBGB; STAUDINGER (FIRSCHING), a.a.O., Rdnr. 613 vor Art. 12 EGBGB.

40 Abs. 2 ZPO. Art. 17 des EWG-Übereinkommens von 1968 enthält entsprechende Regelungen. Sowohl § 38 Abs. 2 ZPO als auch Art. 17 des EWG-Übereinkommens fordern eine schriftliche oder mündliche, schriftlich bestätigte Vereinbarung, so daß also stillschweigende Gerichtsstandsvereinbarungen nicht möglich sind.

Die grenzüberschreitenden Verträge zwischen einzelnen Gemeinden enthalten nur selten Gerichtsstandsvereinbarungen. So sieht z.B. der Vertrag zwischen der Stadt Schaffhausen und der Gemeinde Büsingen über die Lieferung von Wasser vom 22. August 1972 gemäß Art. 13 vor: "Streitigkeiten aus diesem Vertrage unterstehen den Schaffhauser Gerichten."

c) Schiedsvereinbarungen

Den Gemeinden ist es möglich, durch schiedsvertragliche Regelungen die ordentliche Gerichtsbarkeit auszuschließen und die außerordentliche Zuständigkeit eines privaten Schiedsgerichts zu begründen[1].

Die interkommunalen Verträge auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge enthalten häufig Schiedsvereinbarungen in Form von Schiedsklauseln oder selbständigen Schiedsverträgen, die die Einsetzung eines ad-hoc-Schiedsgerichtes für künftige Streitigkeiten aus dem Vertragsverhältnis vorsehen. Diese Schiedsgerichtsklauseln und Schiedsverträge sehen meist vor, daß bei Streitigkeiten aus dem Vertrag unter Ausschluß des Rechtsweges ein ad-hoc-Schiedsgericht gebildet wird, das aus regelmäßig drei Personen besteht. Jede Partei bestimmt einen Vertreter, diese ernennen einen Obmann. Können sie sich nicht über die Per-

---

1) Vgl. hierzu auch SCHLÖGEL, a.a.O., S. 105 ff.

son des Obmanns einigen, soll dieser durch den Präsidenten eines bestimmten staatlichen Obergerichts ernannt werden[1].

Die meisten staatsvertraglichen Regelungen auf dem Gebiet der Schiedsgerichtsbarkeit betreffen die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Schiedssprüche, enthalten aber teilweise auch unmittelbar anwendbare Sachnormen über die Schiedsverträge und das Schiedsverfahren. Da die privaten Schiedsvereinbarungen nur sinnvoll sind, wenn sie auch von staatlichen Gerichten anerkannt und für vollstreckbar erklärt werden, kommt es maßgeblich darauf an, welche Voraussetzungen die im konkreten Einzelfall anzuwendenden Staatsverträge hierfür aufstellen.

Drei multilaterale Verträge sind hier zu erwähnen: Das Genfer "Abkommen zur Vollstreckung ausländischer

---

1) So: § 15 des Vertrages zwischen dem Kanton Basel-Stadt und der Gemeinde Inzlingen vom 18.12.1961/26.4.1962 über den Anschluß des Kanalisationsnetzes der Gemeinde Inzlingen an das Netz des Kantons Basel-Stadt; Ziffer 11 des Vertrages zwischen dem Kanton Basel-Stadt und der Stadt Weil am Rhein vom 24.6./21.7.1970 über den Anschluß der Kanalisation der "Siedlung 14 Linden" an das Kanalisationsnetz der Stadt Basel; Schiedsvertrag zu dem Wasserlieferungsvertrag zwischen dem Wassserleitungs-Zweckverband Oleftal und der Gemeinde Manderfeld vom 6./17.12.1973; Art. 2 des Schiedsvertrages zum Vertrag zwischen dem Abwasserverband Stein am Rhein und Umgebung und dem Abwasserverband Öhningen-Wangen betr. Abwasserlieferung vom 2.11.1972. Eine abweichende Regelung trifft Art. 9 der Vereinbarung zwischen dem Wassersanierungsverband Limburg und der Gemeinde Selfkant über die Mitbenutzung der Klärwerke vom 15.1.1982: Zur außergerichtlichen Regelung von Streitigkeiten bilden die Vertragspartner eine "Kommission", die aus je einem Vertreter der Vertragspartner und je einem Vertreter der zuständigen Fachaufsichtsbehörde besteht. Eine ähnliche Regelung enthält Art. 16 der Vereinbarung zwischen der Waterschap van de Geleen - en Molenbeek und der Gemeinde Gangelt über den Anschluß der Kanalisation der Gemeinden Gangelt vom 31.8.1972.

Schiedssprüche" vom 29.6.1927[1] in Verbindung mit dem Genfer Protokoll über die Schiedsklauseln vom 24.9.1923[2], das UN-"Übereinkommen vom 10.6.1958 über die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Schiedssprüche"[3] und das "Europäische Übereinkommen über die internationale Handelsgerichtsbarkeit"[4] vom 21.4.1961 mit der zusätzlichen "Pariser Vereinbarung über die Anwendung des Europäischen Übereinkommens über die internationale Handelsgerichtsbarkeit vom 17.12.1962"[5]. Von den bilateralen Verträgen über die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung von ausländischen Schiedssprüchen sind hier die Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Belgien vom 30.6.1958[6], den Niederlanden vom 30.8.1962[7],

---

1) RGBl. II 1930, S. 1067 ff. Das Abkommen ist hier noch im Verhältnis der Bundesrepublik zu Luxemburg von Bedeutung (RGBl. II 1931, S. 12; BGBl. II 1954, S. 718). Nach Art. VII des UN-Übereinkommens vom 10.6.1968 ist das Genfer Abkommen zwischen den Staaten, die dem UN-Übereinkommen beigetreten sind, außer Kraft getreten.

2) RGBl. II 1927, S. 47.

3) BGBl. II 1961, S. 121 ff. Das Übereinkommen findet hier Anwendung im Verhältnis der Bundesrepublik (BGBl. II 1962, S. 102) zu den Niederlanden (BGBl. II 1962, 1232), Belgien (BGBl. II 1975, S. 1782), Frankreich (BGBl. II 1992, S. 102), Schweiz (BGBl. II 1965, S. 1436), Österreich (BGBl. II 1962, S. 102, 2170).

4) BGBl. II 1964, S. 425 ff. Das Übereinkommen findet hier Anwendung im Verhältnis der Bundesrepublik (BGBl. II 1965, S. 107) zu Belgien (BGBl. II 1976, S. 138), Frankreich (BGBl. II 1967, S. 1194), Österreich (BGBl. II 1965, S. 107).

5) BGBl. II 1964, S. 449 ff. Das Übereinkommen findet hier Anwendung im Verhältnis der Bundesrepublik (BGBl. II 1965, S. 271) zu Belgien (BGBl. II 1976, S. 139), Frankreich (BGBl. II 1967, S. 2329) und Österreich (BGBl. II 1965, S. 271).

6) BGBl. II 1959, S. 765 ff.

7) BGBl. II 1965, S. 26 ff.

der Schweiz vom 2.11.1929[1] und Österreich vom 6.6.1959[2] von Bedeutung.

Das Verhältnis der mehrseitigen und zweiseitigen Verträge zueinander ist für jeden Vertrag gesondert zu klären. Art. VII Abs. 1 UN-Übereinkommen bestimmt, daß bereits vor Inkrafttreten des UN-Übereinkommens in Kraft getretene Staatsverträge unberührt bleiben; darüber hinaus gilt für diese als auch für später in Kraft getretene Staatsverträge die Meistbegünstigungsklausel gemäß Art. VII Abs. 2 UN-Übereinkommen zugunsten derjenigen Partei, die die Anerkennung des Schiedsgerichtes verlangt[3]. Art. X Abs. 7 des Europäischen Übereinkommens läßt "die Gültigkeit mehrseitiger oder zweiseitiger Verträge, welche die Vertragstaaten auf dem Gebiete der Schiedsgerichtsbarkeit geschlossen haben oder noch schließen wollen, unberührt". Da das Europäische Übereinkommen im wesentlichen Fragen des Schiedsvertrages, des Schiedsverfahrens und der Schiedssprüche regelt, während das UN-Übereinkommen sich mit der Anerkennung von Schiedssprüchen befaßt, kommt eine Kollision zwischen beiden Abkommen praktisch nicht in Betracht. Sollten Kollisionen auftreten, gelten allgemein die Grundsätze: "lex posterior derogat legi priori" und "lex specialis derogat legi generali"[4]. Die bilateralen Verträge mit Österreich und den Niederlanden enthalten einen generellen Verweis auf die zwischen den jeweiligen Staaten befindlichen Verträge. Die Anerkennung und Vollstreckung von Schiedssprüchen richtet sich im Verhältnis zu Österreich damit nach dem UN-Übereinkommen und dem Europäischen Übereinkommen und im Verhältnis zu den Niederlanden nach dem UN-Übereinkommen. Der bilaterale Vertrag mit der Schweiz

---

1) RGBl. II 1930, S. 1065 ff.

2) BGBl. II 1960, S. 1245 ff.

3) SCHWAB, Schiedsgerichtsbarkeit, S. 331 f.

4) SCHWAB, a.a.O., S. 335.

baut auf dem Genfer Übereinkommen von 1927 auf. Da das Genfer Abkommen jedoch durch das UN-Übereinkommen ersetzt wurde[1], ist nunmehr davon auszugehen, daß das UN-Übereinkommen Anwendung findet[2]. Der bilaterale Vertrag mit Belgien läßt gemäß Art. 16 nur solche anderen Übereinkommen unberührt, "die für besondere Rechtsgebiete die Anerkennung und Vollstreckung von ... Schiedssprüchen ... regeln." Auf Grund des Grundsatzes "lex posterior derogat legi priori" ist jedoch das UN-Übereinkommen, obwohl es allgemein die Anerkennung von Schiedssprüchen regelt, neben dem deutsch-belgischen Vertrag anwendbar[3]. Im Verhältnis zu Frankreich und Luxemburg gelten mangels bilateraler Verträge nur die multilateralen Verträge, im Verhältnis zu Frankreich das UN-Übereinkommen und das Europäische Übereinkommen und im Verhältnis zu Luxemburg das Genfer Abkommen.

Allgemein ist darauf zu achten, daß sowohl das UN- als auch das Europäische Übereinkommen nur auf Schiedsvereinbarungen, die nach dem Inkrafttreten dieser Übereinkommen geschlossen worden sind, Anwendung finden[4]. Außerhalb der internationalen Abkommen finden die allgemeinen kollisionsrechtlichen Regelungen Anwendung.

Im folgenden sollen die maßgeblichen Kriterien zur Beurteilung internationaler privatrechtlicher Schiedsvereinbarungen - nämlich das Vertrags- und Verfahrensstatut, die persönliche und sachliche Schiedsfähigkeit und die erforderliche Form - allgemein dargestellt werden.

---

1) Vgl. oben S. 377 Fn. 1.
2) SCHWAB, a.a.O., S. 332 f.
3) SchWAB, a.a.O., S. 334.
4) SCHWAB, a.a.O., S. 325, 327.

Die Schiedsverträge als materiellrechtliche Verträge über die prozeßrechtlichen Beziehungen[1] der Parteien unterliegen den allgemeinen Regeln über das Schuldvertragsstatut, soweit nicht staatsvertragliche Regelungen vorgehen. Nach dem Grundsatz der Privatautonomie steht es den Parteien frei, das Recht zu bestimmen, nach dem sie ihre Beziehungen regeln wollen. Sie können die Schiedsvereinbarung dem Recht des Hauptvertrages unterstellen, notwendig ist dies aber nicht. Die freie Rechtswahl der Parteien wird auch von Art. V Abs. 1) a) UN-Übereinkommen und Art. VI Abs. 2) a) Europäisches Übereinkommen anerkannt. Die übrigen Abkommen enthalten insoweit keine Vorschriften. Wo die Parteien keine Rechtswahl getroffen haben, muß der hypothetische Parteiwille erforscht werden. Hier spielt es eine Rolle, welchem Recht der Hauptvertrag unterworfen ist[2] - insbesondere dann, wenn der Schiedsvertrag mit dem Hauptvertrag in einer Urkunde abgefaßt ist -, und wo der Sitz des Schiedsgerichts gelegen[3] ist. Das Schiedsverfahren kann einem anderen Recht unterliegen als der Schiedsvertrag. Der beiderseitige Vertragswille entscheidet auch über das Schiedsverfahrensstatut[4], mangels eines feststellbaren Parteiwillens ist der Ort des Schiedsgerichtsverfahrens maßgebend[5].

---

1) STAUDINGER (FIRSCHING), a.a.O., Rdnr. 622 vor Art. 12 EGBGB; PALANDT-HELDRICH, a.a.O., Anm. 6.v) vor Art. 12 EGBGB; a.A.: SCHWAB, a.a.O., S. 339 f., der hier einen Prozeßvertrag annimmt.

2) RGZ 116, 193, 194; BGHZ 40, 320, 323; BGHZ 55, 162, 164.

3) RGZ 116, 193, 194; Art. VI 2) b) Europäisches Übereinkommen, Art. V Abs. 1) a) UN-Übereinkommen; die anderen Abkommen enthalten insoweit keine Regelungen.

4) BGHZ 21, 365, 368. Die Parteien können darüber hinaus das Verfahren ohne Bindung an das staatliche Recht regeln (Verfahrensausgestaltungsfreiheit).

5) STAUDINGER (FIRSCHING), a.a.O., Rdnr. 622 vor Art. 12 EGBGB; ebenso Art. V 1) d) UN-Übereinkommen, Art. 2 Abs. 1 Genfer Abkommen; die anderen Abkommen enthalten insoweit keine Regelungen.
Die Schiedsvereinbarungen der Gemeinden enthalten regelmäßig keine Bestimmungen über das anzuwendende Schiedsverfahrensrecht.

In der Regel wird man davon ausgehen können, daß die Parteien die einzelnen Akte der Schiedsgerichtsbarkeit (Schiedsvereinbarung, Bildung des Schiedsgerichts, Schiedsverfahren, Schiedsspruch) einheitlich anknüpfen, d.h. derselben nationalen Rechtsordnung unterstellen wollen[1].

Die persönliche Fähigkeit der Parteien, einen Schiedsvertrag abzuschließen, bezieht sich auf die Partei- und Prozeßfähigkeit zum Abschluß eines Schiedsvertrages. Die Partei- und Prozeßfähigkeit beruhen wiederum auf der Rechts- und Geschäftsfähigkeit. Diese bestimmen sich nach dem Recht, das für die Parteien persönlich maßgebend ist. Darüber entscheidet das Kollisionsrecht des Staates, dessen Gericht über die Anerkennung des Schiedsvertrags zu befinden hat[2]. Nach deutschem Recht richtet sich die Rechts- und Geschäftsfähigkeit einer natürlichen Person nach dem Recht des Staates, dem sie angehört (Art. 7 Abs. 1 EGBGB), die einer juristischen Person nach dem Recht ihres Sitzes[3]. Von den zwischenstaatlichen Abkommen äußern sich nur das UN- und das Europäische Übereinkommen zur persönlichen Fähigkeit zum Abschluß eines Schiedsvertrages. Soweit das UN-Übereinkommen in Art. I Abs. 1 bestimmt: "Dieses Übereinkommen ist auf die Anerkennung von ... Schiedssprüchen anzuwenden, die ... zwischen natürlichen oder juristischen Personen ... ergangen sind", handelt es sich um eine deklaratorische Feststellung; entgegenstehendes nationales Recht wird nicht aufgehoben[4]. Das Europäische Übereinkommen enthält jedoch in Art. II Abs. 1 eine einheitliche Sachnorm: danach haben "die juristischen Personen, die nach dem

---

1) Zu den im Einzelfall bei nicht feststellbarem Parteiwillen bestehenden kollisionsrechtlichen Anknüpfungsproblemen vgl. SCHWAB, a.a.O., S. 387 f.

2) SCHWAB, a.a.O., S. 348.

3) Ebd.

4) DERS., a.a.O., S. 349.

für sie maßgebenden Recht juristische Personen des öffentlichen Rechts sind, die Fähigkeit, wirksam Schiedsvereinbarungen zu schließen." Gemäß Art. II Abs. 2 kann diese Fähigkeit jedoch durch Vorbehalt einzelner Staaten für diese eingeschränkt werden. Die Bundesrepublik hat von diesem Vorbehalt keinen Gebrauch gemacht.

Der Gegenstand des Schiedsgerichtsverfahrens muß schiedsfähig sein, d.h. er muß der Entscheidung durch ein Schiedsgericht unterliegen können. Nach deutschem Recht entscheidet sich die Schiedsfähigkeit nach § 1025 Abs. 1 ZPO. Danach ist ein Streitgegenstand schiedsfähig, wenn die Parteien über den Gegenstand des Streites einen Vergleich abschließen können. Allgemein ist die Schiedsfähigkeit nach dem Recht des Landes, dem der Schiedsvertrag unterstellt ist, zu entscheiden[1]. Art. V Abs. 2) a) UN-Übereinkommen bestimmt aber zusätzlich, daß die Schiedsfähigkeit auch nach dem Recht des Anerkennungs- und Vollstreckungsstaates geprüft wird. Das Europäische Übereinkommen gilt ausschließlich für die "Handelsgerichtsbarkeit". Der Begriff des "internationalen Handelsgeschäfts" gemäß Art. I Abs. 1) a) bestimmt sich nicht nach nationalem Recht, sondern ist nach dem Sinn und Zweck des Übereinkommens zu definieren. Danach wird jedes Geschäft erfaßt, das auf eine Verbringung von Sachen, Kapital, Dienstleistungen oder sonstigen Leistungen gegen Entgelt von einem Land in ein anderes gerichtet ist und an dem mindestens ein Vertragspartner in beruflicher, satzungsmäßiger oder ähnlicher, nicht nur privater Eigenschaft, beteiligt ist[2]. Damit unterfallen auch die interkommunalen Verträge auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge dem Europäischen Übereinkommen. Gemäß Art. VI Abs. 2 Europäisches Übereinkommen beurteilt sich die Schiedsfähigkeit wie bei dem UN-Übereinkommen sowohl nach dem

---

1) STAUDINGER (FIRSCHING), a.a.O., Rdnr. 622 vor Art. 12 EGBGB.

2) SCHWAB, a.a.O., S. 326.

Schiedsvertragsstatut als auch nach dem Recht des Anerkennungs- und Vollstreckungsstaates. Das Genfer Abkommen enthält in Art. 1 Abs. a) und b) eine gleichlautende Regelung. Die übrigen zwischenstaatlichen Abkommen enthalten keine Bestimmungen über die Schiedsfähigkeit des Streitgegenstandes.

Die erforderliche Form der Schiedsvereinbarungen beurteilt sich allgemein nach Art. 11 EGBGB, sofern keine staatsvertraglichen Regelungen eingreifen[1]. Sowohl Art. II UN-Übereinkommen als auch Art. I Abs. 2) a) Europäisches Übereinkommen setzen grundsätzlich die Schriftform voraus, das Europäische Übereinkommen aber mit der Erleichterung, daß im Verhältnis zwischen solchen Staaten, die nach ihrem Recht für Schiedsvereinbarungen nicht die Schriftform fordern, jede Vereinbarung, die in den nach deren Rechtsordnungen zulässigen Formen geschlossen worden ist, ebenfalls gültig ist. Die übrigen zwischenstaatlichen Abkommen enthalten keine Bestimmungen über die Form der Schiedsverträge. Da aber die Schiedsvereinbarungen interkommunaler grenzüberschreitender Verträge alle in schriftlicher Form erfolgt sind, dürften sich im Hinblick auf die erforderliche Form der Schiedsvereinbarungen keine Schwierigkeiten ergeben.

Abschließend sei bemerkt, daß bisher kein Fall bekannt geworden ist, in dem eine Vertragspartei sich veranlaßt gesehen hätte, den ordentlichen Rechtsweg zu beschreiten oder ein vertraglich vereinbartes Schiedsgericht einzuberufen.

---

1) PALANDT-HELDRICH, a.a.O., Anm. 6.v) vor Art. 12 EGBGB. Nach deutschem Recht würde also § 1027 ZPO Anwendung finden.

V. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf der Grundlage öffentlichrechtlicher Verträge

1. Einführung

Im Gegensatz zu der Zusammenarbeit auf privatrechtlicher Ebene ist die öffentlichrechtliche Kooperation problematischer, zum einen, weil sie die Gebietshoheit der betreffenden Staaten in vielfältiger Weise tangieren kann, zum anderen, weil es an einem ausgebildeten, dem Internationalen Privatrecht entsprechenden allseitigen Kollisionsrecht im Internationalen Verwaltungsrecht fehlt.

Vier Problemkreise sind zu unterscheiden:

1) Welche staatliche Rechtsordnung findet im Einzelfall Anwendung? Dürfen die Gemeinden ausländisches Verwaltungsrecht anwenden? Wer bestimmt die anzuwendende Rechtsordnung?[1)]

2) Dürfen die Gemeinden kommunale Aufgaben zur hoheitlichen Erledigung in die Zuständigkeit einer ausländischen Gemeinde oder eines rechtsfähigen Verbandes mit Sitz im Ausland übertragen?[2)]

3) Welche Befugnisse hat die Kommunalaufsicht?[3)]

4) Welche Möglichkeiten der Streitbeilegung bestehen zwischen den kooperierenden Gemeinden und wie ist der Rechtsschutz betroffener Bürger gewährleistet?[4)]

---

1) Siehe unten S. 385 ff.
2) Siehe unten S. 404 ff.
3) Siehe unten S. 419 ff.
4) Siehe unten S. 421 ff.

2. Das anzuwendende Recht

a) Das Internationale Verwaltungsrecht

Welche Rechtsordnung - entweder nationale Verwaltungsrechtsordnung oder Sonderrechtsordnung - auf ein öffentlichrechtliches Vertragsverhältnis mit Auslandsbeziehung Anwendung findet, entscheidet der Bestimmungsberechtigte. Zwei Möglichkeiten sind denkbar: entweder können die Gemeinden das anzuwendende Recht privatautonom wie im privatrechtlichen Bereich selbst bestimmen, oder die betreffenden Staaten bestimmen das anzuwendende Recht im Rahmen eines zwischenstaatlichen Vertrages.

Eine Lösung könnte hier das "Internationale Verwaltungsrecht" bieten. Das Internationale Verwaltungsrecht ist "der Inbegriff derjenigen Normen eines Staates, die eine Bestimmung darüber enthalten, welches Recht - eigenes oder fremdes - von seinen Verwaltungsbehörden und -gerichten in auslandsbezogenen ... Fällen anzuwenden ist"[1]. Es handelt sich also um ein Gegenstück zum Internationalen Privatrecht, um innerstaatliches nationales Kollisionsrecht, das den örtlichen Geltungsbereich der Verwaltungsrechtsordnungen umschreibt[2]. Der entscheidende Unterschied zum Internationalen Privatrecht besteht darin, daß das Internationale Verwaltungsrecht weitgehend keine zweiseitigen Kollisionsnormen enthält, d.h., daß es zwar den Geltungsbereich des

---

1) HOFFMANN, Internationales Verwaltungsrecht, in: v. Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, S. 851, 859.

2) ISAY, Internationales Verwaltungsrecht, in: STIER-SOMLO/ELSTER (Hrsg.), Handbuch der Rechtswissenschaft, Bd. III, S. 344 f.; STEINDORFF, Internationales Verwaltungsrecht, in: Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. III, S. 581; KOPP, Kollisionsrecht im öffentlichen Recht, in: DVBl. 1967, S. 469; HOFFMANN, a.a.O., S. 859, 861.

eigenen Rechts absteckt, nicht aber das überhaupt anwendbare Recht bestimmt[1]. Außerdem sind die den Anwendungsbereich regelnden Normen des Internationalen Verwaltungsrechts anders als im Internationalen Privatrecht regelmäßig nur als versteckte Rechtsanwendungsnormen in den Sachnormen enthalten. Beispiele bieten hier zahlreiche Vorschriften im Außenhandelsrecht und im Steuerrecht, in denen die Anwendung deutschen Rechts insoweit über das eigene Territorium hinaus ausgedehnt wird, als an Sachverhalte angeknüpft wird, die sich auf dem Gebiet eines ausländischen Staates verwirklicht haben[2].

In der Literatur wird auf verschiedene Weise begründet, wieso sich das Internationale Verwaltungsrecht weitgehend als einseitiges Kollisionsrecht darstellt:

Die Anwendung fremden öffentlichen Rechts stelle einen Eingriff in die Angelegenheiten eines fremden Staates dar und damit einen Verstoß gegen elementare Regeln des Völkerrechts[3].

Nach einem allgemeinen Rechtsgrundsatz seien nationale Behörden nicht dazu berufen, das Verwaltungsrecht anderer Staaten durchzusetzen[4].

Während das Internationale Privatrecht, wenn es vollständig sein soll, zweiseitig sein müsse, da es sich nicht

---

1) ISAY, a.a.O., S. 582; dieser Umstand scheint auch der Grund dafür zu sein, daß WOLFF/BACHOF, Verwaltungsrecht Bd. I, § 27 IV a, meint, ein dem IPR entsprechendes internationales Verwaltungsrecht im Sinne eines Kollisionsrechts gebe es nicht.

2) Vgl. Beispiele bei VOGEL, Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm, S. 114 ff.

3) NEUMEYER, Internationales Verwaltungsrecht, Bd. IV, S. 115.

4) STEINDORFF, a.a.O., S. 582.

damit begnügen könne, den Anwendungsbereich inländischen Rechts zu bestimmen, genüge es dem Verwaltungsbeamten, wenn er den Anwendungsbereich inländischen Verwaltungsrechts kenne. Sei nämlich inländisches Recht nicht anwendbar, stehe damit zugleich fest, daß die inländische Behörde zur Vornahme des Verwaltungsaktes nicht zuständig sei. In diesem Fall sei es auch ohne Belang, welchem fremden Recht der Fall dann unterliege[1].

Die vorstehenden Begründungen vermögen jedoch nicht zu überzeugen. Es ist nicht erkennbar, wieso in die Souveränität, Rechtsordnung oder Verwaltung eines fremden Staates eingegriffen wird, wenn sich inländische Hoheitsträger - hier die Gemeinden - zum Zwecke einer beiden Seiten dienenden Zusammenarbeit dem öffentlichen Recht dieses fremden Staates unterstellen[2], denn es geht dabei nicht um die Durchsetzung fremden Verwaltungsrechts in dem Sinne, daß die hoheitliche Erledigung öffentlicher Aufgaben eines fremden Staates in Frage stände, sondern darum, welches Recht - eigenes oder fremdes - ein Hoheitsträger zur Erledigung ihm selbst auf Grund vertraglicher Vereinbarun-

---

1) ISAY, a.a.O., S. 345 f.; DERS., Zwischenprivatrecht und Zwischenverwaltungsrecht, in: Festschrift für Zitelmann, S. 291, 297 f.

2) Vgl. PAPIER/OLSCHEWSKI, Vollziehung ausländischer Verwaltungsakte, in: DVBl. 1976, S. 475, 476; OEHM, Rechtsprobleme, S. 92.

gen obliegender öffentlicher Aufgaben anzuwenden hat[1].

Wenn von einer "Einseitigkeit" des Internationalen Verwaltungsrechts gesprochen werden kann, dann nur zu dem Zweck, die Eigentümlichkeit des Internationalen Verwaltungsrechts im Verhältnis zum Internationalen Privatrecht darzustellen. Während im privatrechtlichen Bereich "der Staat ... in einer gewissen Distanz zum Privatrecht gedacht (wird), die es ihm ermöglich(t), eigenes oder fremdes Recht als grundsätzlich gleichwertig zu behandeln und seinen Rechtsschutz den Vorschriften der fremden Privatrechtsordnung in gleicher Weise wie denen seiner eigenen Rechtsordnung zu gewähren,"[2] besteht im öffentlichen Recht diese Distanz nicht. "Die Normen des öffentlichen Rechts ... sind, staatstheoretisch gesprochen, die Staatsgewalt selber, insoweit sich in ihnen die Staatsgewalt als eine rechtliche Gewalt überhaupt erst vergegenständlicht ... Wenn deshalb gesagt wird, daß der Staat auf dem Gebiet des öffentlich-staatlichen Rechts nur jeweils sein 'eigenes Recht' anwende, so ist das nur ein anderer Ausdruck dafür, daß der Staat im Rahmen dieser Normen nur jeweils seine eigene Staatsgewalt zum Ausdruck zu bringen

---

1) Vgl. F.A.MANN, Öffentlichrechtliche Ansprüche im internationalen Rechtsverkehr, in: RabelsZ 21 (1956), S. 1, 3 f. Es muß hier scharf unterschieden werden zwischen drei Problemkreisen. Zum einen muß unterschieden werden zwischen der Frage der Zulässigkeit der Anwendung fremden öffentlichen Rechts und der Frage der Übertragung von Zuständigkeiten und Hoheitsrechten auf ausländische Hoheitsträger. Soweit im Rahmen einer interkommunalen Vereinbarung Hoheitsrechte und Zuständigkeiten übertragen werden, handelt es sich nicht um ein Problem des Internationalen Verwaltungsrechts. Hier geht es um die Frage, wer die Kompetenz zur Übertragung besitzt. Zur Übertragung von Hoheitsrechten siehe unten S. 404 ff. Der dritte Problemkreis betrifft die Frage der Gerichtsbarkeit, inwieweit ein Staat und seine Untergliederungen der Rechtsordnung eines fremden Staaten unterworfen sind. Hierzu siehe unten S. 421 ff.

2) VOGEL, Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm, S. 206.

vermag", auch wenn er fremdes öffentliches Recht anwenden sollte[1]. Die so verstandene Lehre von der "Einseitigkeit" des Internationalen Verwaltungsrechts schließt eine Verweisung auf fremdes Recht im Bereich des öffentlichen Rechts nicht aus, sondern bringt nur zum Ausdruck, daß sich der Staat "im öffentlichen Recht nicht, wie im Privatrecht, von der Frage nach der anzuwendenden Rechtsnorm allgemein-abstrakt 'distanzieren'"[2] kann, sondern daß eine Anwendung fremden Rechts "nicht generell, sondern jeweils nur 'punktuell' für den Einzelfall oder für bestimmte eng begrenzte Fallgruppen möglich" ist[3]. Problematisch für eine Anwendung fremden Rechts sind die Bereiche öffentlicher Verwaltung, in denen der Staat oder ein sonstiger Träger hoheitlicher Gewalt unmittelbar hoheitlich tätig wird. Der Charakter der dort anzuwendenden Normen ist regelmäßig staatsbezogen, d.h. ihr Anwendungsbereich ist auf das Gebiet des erlassenden Staates begrenzt. Als Beispiel kann hier das Polizei- und Ordnungsrecht genannt werden. Die Interessen einer Rechtsgemeinschaft kommen hier am besten durch die eigene Rechtsordnung zum Ausdruck; sie können nicht durch ausländische Normen vertreten werden[4].

In den Bereichen, in denen Träger hoheitlicher Gewalt zwar auf öffentlichrechtlicher Ebene tätig werden, aber nicht im Rahmen eines hoheitlichen Über- und Unterordnungsverhältnisses, sondern auf der Ebene der Gleichordnung, ist die Anwendung fremden öffentlichen Rechts mög-

---

1) VOGEL, a.a.O., S. 237; vgl. auch HEIZ, Das fremde öffentliche Recht im Internationalen Kollisionsrecht, S. 51 f.

2) VOGEL, a.a.O., S. 238.

3) Ebd.

4) Vgl. HEIZ, a.a.O., S. 52; OEHM, Rechtsprobleme, S. 95.

lich[1]. Auf der Ebene der Gleichordnung erfolgt auch die vertragliche öffentlichrechtliche Kooperation der Gemeinden. Hier bestehen deshalb keine Bedenken, daß einer der Vertragspartner fremdem öffentlichem Recht untersteht[2], soweit dieses nicht im Einzelfall mit dem deutschen ordre public unvereinbar ist[3].

Im Hinblick darauf, daß über den Inhalt des öffentlichen Kollisionsrechts noch weitgehend Unklarheit besteht[4], bietet sich der Rückgriff auf den gesicherten Bestand von Kollisionsnormen des Internationalen Privatrechts zur Bestimmung der anzuwendenden Verwaltungsrechtsordnung da an, wo zwingendes öffentliches Recht oder ein öffentliches Interesse nicht etwas anderes gebieten[5]. Im Bereich des öffentlichen Vertragsrechts - und nur dieser Bereich steht

---

1) KOPP, DVBl. 1967, 469 f.; im Ergebnis so auch: BULLINGER, Öffentliches Recht und Privatrecht. Studien über Sinn und Funktionen der Unterscheidung, S. 104 ff.; WOEHRLING, Transfrontier Co-operation, OECD ENV/TFP/77.10, S. 21; OEHM, Rechtsprobleme, S. 95; BEYERLIN, Umweltschutz und lokale grenzüberschreitende Zusammenarbeit, in: BOTHE (Hrsg.), Rechtsfragen grenzüberschreitender Umweltbelastungen, S. 293, 304.

2) Dabei handelt es sich natürlich um nationales Recht. Der Begriff eines "'transnationalen' öffentlichen Rechts" (so: BEYERLIN, a.a.O., S. 304) ist mißverständlich, da Beyerlin selbst damit nur zum Ausdruck bringen will, daß die Annahme einer "Theorie der absoluten territorialen Begrenztheit des nationalen Rechts heute als überholt gelten" kann (ebd.).

3) Vgl. HOFFMANN, a.a.O., S. 865 f.

4) Vgl. WOEHRLING, a.a.O., S. 21 f.; WITMER, Grenznachbarliche Zusammenarbeit, S. 186 f.; DUPUY, La coopération régionale transfrontalière et le droit international, Annuaire Français de Droit International, Bd. XXII (1977), S. 837, 844 ff.; BEYERLIN, Grenzüberschreitende unterstaatliche Zusammenarbeit in Europa, in: ZaöRV 40/3 (1980), S. 573, 590 f.

5) NEUMEYER, Internationales Verwaltungsrecht, Bd. IV, S. 438 ff.; KOPP, a.a.O., S. 472; BEYERLIN, a.a.O., S. 305.

bei interkommunaler Zusammenarbeit über die Staatsgrenzen nach der gegenwärtigen Praxis in Frage - handelt es sich um Sachverhalte, die im wesentlichen privatrechtlichen Tatbeständen entsprechen. So bestimmt § 62 Verwaltungsverfahrensgesetz[1] für den öffentlichrechtlichen Vertrag ausdrücklich, daß die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches entsprechende Anwendung finden[2]. Zwingendes öffentliches Recht oder ein bestimmtes öffentliches Interesse stehen hier der Anwendung der Regeln des Internationalen Privatrechts nicht entgegen. Ob es sich dabei um eine analoge Anwendung[3] oder um die Anwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze, die in den Regeln des Internationalen Privatrechts zum Ausdruck kommen[4], handelt, soll hier dahinstehen.

Die eingangs gestellte Frage nach der Person des Bestimmungsberechtigten im Hinblick auf die auf ein interkommunales öffentlichrechtliches Vertragsverhältnis anzuwendende Rechtsordnung ist deshalb entsprechend den kollisionsrechtlichen Anknüpfungen des Internationalen Privatrechts zu beantworten: Soweit keine besonderen staatsvertraglichen Regelungen Anwendung finden, gibt der das internationale Schuldrecht beherrschende Grundsatz der Vertragsfreiheit den Parteien grundsätzlich die Möglichkeit, einen Vertrag durch kollisionsrechtliche Verweisung einem bestehenden Recht zu unterstellen. Auf der Grundlage dieses Kollisionsrechts soll im folgenden das auf die von den Gemeinden geschlossenen öffentlichrechtlichen grenzüberschreitenden Verträge anwendbare Recht ermittelt werden. Dabei ist allerdings zu beachten, daß über den Inhalt des

---

1) BGBl. I 1976, S. 1253 ff.

2) So z.B. die Vorschriften des Schuldrechts im allgemeinen bei Leistungsstörungen. Vgl. KNACK, VwVfG, Rdnr. 9 f. zu § 54.

3) OEHM, Rechtsprobleme, S. 101.

4) KOPP, a.a.O., S. 472.

öffentlichen Kollisionsrechts in allen hier in Betracht kommenden Rechtsordnungen noch weithin Unklarheit herrscht. Aus diesem Grund empfiehlt sich für den Bereich interkommunaler vertraglicher Zusammenarbeit auf öffentlichrechtlicher Ebene der vorsorgliche Abschluß zwischenstaatlicher Verträge, die entsprechende kollisionsrechtliche Regelungen enthalten[1].

b) Die Bestimmung des anzuwendenden Rechts nach den allgemeinen kollisionsrechtlichen Grundsätzen

Wie bereits festgestellt, sind im Bereich der bilateralen Zusammenarbeit die Verträge über die dauernde Bereitstellung von Versorgungs-, Entsorgungs- und sonstigen Dienstleistungen und die Verträge betreffend die Durchführung kommunaler Aufgaben durch Zusammenlegung bestimmter Gemeindedienste oder die Bildung gemeinsamer Einrichtungen im Einzelfall[2] und die Verträge zur Koordination und Harmonisation gemeindlichen Handelns und Planens[3] im allgemeinen öffentlichrechtlicher Natur; von den regionalen Zusammenschlüssen sind die "Arbeitsgemeinschaft Grenzland: Kreis Heinsberg-Limburg" und die "Arbeitsgemeinschaft Rodaland" öffentlichrechtlicher Natur[4].

Nur eine einzige interkommunale öffentlichrechtliche Kooperation kann sich auf einen zwischenstaatlichen Vertrag stützen. Es ist dies die Verbandssatzung des "Internationalen Klärwerkes Echternach-Weilersbach" zwischen der Stadt Echternach und der Verbandsgemeinde Irrel vom 11.3.1981, die sich auf Art. 2 des "Staatsvertrags zwi-

---

1) Siehe unten S. 395 ff.
2) Siehe oben S. 346 ff., 349 ff.
3) Siehe oben S. 352 f.
4) Siehe oben S. 356 f.

schen dem Großherzogtum Luxemburg und dem Lande Rheinland-Pfalz über die gemeinsame Erfüllung wasserwirtschaftlicher Aufgaben durch Gemeinden und andere Körperschaften vom 17. 10.1974" stützt[1]. Allerdings enthalten weder die Verbandssatzung noch der Staatsvertrag ausdrückliche Regelungen über das auf den Verband anzuwendende Recht. Da Art. 4 Abs. 1 des Staatsvertrages aber bestimmt: "Die Verbandssatzung regelt die Rechtsverhältnisse des Verbandes, sie benennt die Verbandsmitglieder, legt den Namen und den Sitz des Verbandes fest, beschreibt die Aufgaben und den Standort der gemeinsamen Anlagen, regelt die Vertretung, die Verwaltung und die Organe ...", kann davon ausgegangen werden, daß die Gemeinden bei der Bildung eines Verbandes auch befugt sein sollen, das auf ihre Verbandssatzung anzuwendende Recht zu bestimmen. Wenn die Gemeinden Echternach und Irrel dies auch nicht ausdrücklich getan haben, so läßt sich ihr stillschweigender oder zumindest hypothetischer Wille[2] zur Wahl des luxemburgischen Rechts doch aus der Wahl des Verbandssitzes Echternach und des Standortes der dort gelegenen im gemeinsamen Eigentum stehenden Kläranlage entnehmen.

In den übrigen Fällen sind die allgemeinen Regeln des Internationalen Schuldrechts anzuwenden, d.h. es entscheidet zunächst der Parteiwille[3].

Wie die privatrechtlichen Verträge enthalten die öffentlichrechtlichen Verträge selten kollisionsrechtliche Vereinbarungen. Eine Ausnahme bilden hierbei die Verträge über die Bildung gemeinsamer Einrichtungen, wohl weil es sich hier um Verträge mit besonderer finanzieller Tragweite handelt. Z.B. erklärt Art. 11 des Vertrages zwischen den

---

1) Siehe oben S. 57 f.

2) Zu diesen kollisionsrechtlichen Anknüpfungspunkten siehe oben S. 365 ff.

3) Hierzu siehe oben S. 365.

Gemeinden Scheibenhardt (Pfalz) und Scheibenhard (Elsaß) über die Errichtung einer gemeinsamen Kläranlage vom 24. 1.1972 ausdrücklich: "Pour l'interprétation de ce contrat, le droit français est valable."

Soweit eine ausdrückliche Rechtswahl fehlt, können bestimmte Umstände auf eine stillschweigende Rechtswahl schließen lassen[1]. So sieht der Vertrag über die Beseitigung der Abwässer von Neulauterburg/Pfalz durch die Stadt Lauterburg (Elsaß) vom 21.6.1966 in Art. 7 vor: "Le lieu de Juridiction pour toutes contestations pouvant résulter du présent contrat est Wissembourg", und in Art. 9 vor: "En cas de divergence entre le texte français et le texte allemand, le contrat étant rédigé dans ces deux langues, seul le texte français fait loi".

Ist weder ein ausdrücklicher noch ein stillschweigend erklärter Wille der Parteien erkennbar, so entscheidet der hypothetische Wille, wobei maßgeblich auf den Schwerpunkt des Vertragsverhältnisses abzustellen ist[2]. Die "öffentlichrechtliche Vereinbarung" der Stadt Sarreguemines (Saargemünd) mit dem kommunalen Abwasserverband Saar vom 20.12.1974 sieht die Errichtung einer Kläranlage auf französischem Gebiet unter französischer Trägerschaft (Art. 1) vor. Hinsichtlich der Abwasservorschriften ist französisches Recht maßgebend (Art. 9). Der Vertrag ist in Saargemünd unterzeichnet worden. Schließlich erbringt die Stadt Saargemünd entsprechend der bei ihr anfallenden Abwassermenge knapp zwei Drittel der Bau-, Betriebs-, Instandhaltungs- und Erneuerungskosten (Art. 6 i.V.m. Anlage I der Vereinbarung). Damit liegt der Schwerpunkt des Vertragsverhältnisses eindeutig auf französischer Seite.

Fehlt ein ausdrücklich oder stillschweigend erklärter Parteiwille und läßt sich auch ein hypothetischer Partei-

---

1) Siehe oben S. 365 f.

2) Siehe oben S. 366.

wille nicht feststellen, ist der jeweilige Erfüllungsort der maßgebliche Anknüpfungspunkt, wobei für jede Verpflichtung das Recht des Erfüllungsortes gesondert zu bestimmen ist, so daß es zu einer Aufspaltung des Vertragsverhältnisses kommen kann[1]. Hier kann als Beispiel eines bilateralen Vertrages die Vereinbarung zwischen den Gemeinden Vaals/Niederlande und der Gemeinde Laurensberg vom 10.7. 1969 dienen. Dort haben sich die Gemeinden wechselseitig verpflichtet, in Grenznähe keine wilden Müllablagerungen zu dulden und sich bei bestimmten baulichen und planerischen Maßnahmen zu konsultieren. Mangels eines feststellbaren Vertragsschwerpunktes bestimmt sich das anwendbare Recht nach dem jeweiligen Erfüllungsort, also für die deutsche Gemeinde nach deutschem Recht und für die niederländische Gemeinde nach niederländischem Recht. Das Recht des Erfüllungsortes gilt auch bei den beiden öffentlichrechtlichen regionalen Zusammenschlüssen, den Arbeitsgemeinschaften "Grenzland: Kreis Heinsberg-Limburg" und "Rodaland". Wie bei den privatrechtlichen Arbeitsgemeinschaften[2] ist ein Ort als Sitz der Arbeitsgemeinschaft nicht bestimmt. Weder ausdrücklich noch stillschweigend wird auf eine bestimmte Rechtsordnung verwiesen. Auch läßt sich kein organisatorisches Übergewicht einer Seite feststellen. Die einzig wesentliche vertragliche Verpflichtung der Mitglieder, nämlich die Zahlung der Beiträge und Umlagen, richtet sich somit nach dem jeweils maßgeblichen Leistungsort. Das bedeutet, daß für jede Gemeinde ihr Heimatrecht Anwendung findet.

c) Die Bestimmung des anzuwendenden Rechts auf Grund eines zwischenstaatlichen Vertrages

Wie bereits erwähnt, empfiehlt sich wegen der be-

---

1) Siehe oben S. 370 f.

2) Ebd.

stehenden Unklarheiten im öffentlichrechtlichen Kollisionsrecht und weil viele Staaten gegen eine Zuständigkeit der Gemeinden für eine grenzüberschreitende Kooperation auf öffentlichrechtlicher Ebene verfassungsrechtliche Bedenken haben[1], der Abschluß zwischenstaatlicher Verträge, die diese Fragen für die kooperierenden Gemeinden klären.

So könnte den Gemeinden die Anwendung einer bestimmten Rechtsordnung gestattet werden. Man könnte den Gemeinden aber auch einzelne verbindliche Kriterien zur Bestimmung des anwendbaren Rechts an die Hand geben[2]. Schließlich könnte man ihnen einfach die Wahl des anzuwendenden Rechts überlassen. Ob die zur Wahl stehenden Rechtsordnungen homogen sind, spielt keine Rolle[3], sofern sie nur dem ordre public aller beteiligten Staaten entsprechen.

Das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften[4] enthält in seiner Anlage unter Ziffer 1.4 ein "Muster einer zwischenstaatlichen Vereinbarung über die vertragliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen örtlichen Behörden". Art. 3 dieses Vertragsmusters sieht vor, daß die Vertragspartner (Gemeinden) als das auf ihr Vertragsverhältnis anzuwendende Recht das Recht eines der beteiligten Staaten bestimmen können und, soweit der interkommunale Vertrag soweit nichts vorsieht, das Recht des Staates anzuwenden ist, dem die Gemeinde angehört, die auf Grund der Vereinbarung mit der Durchführung der umfangreichsten Sachleistung beauftragt ist. Das Europäische Rah-

---

1) Vgl. WOEHRLING, OECD, ENV/TFP/77.10, S. 18 ff.; ORIANNE, Difficulties in Co-operation between Local Authorities and Ways of Solving Them, CE/LOC (73) 12, S. 9 ff., 27; AUTEXIER, L'action extérieure des régions, S. 28 ff.

2) Vgl. BEYERLIN, ZaöRV 40/3 (1980), S. 591.

3) A.A. wohl OEHM, a.a.O., S. 103 f.

4) Siehe oben S. 122 ff.

menübereinkommen sieht weiter für den Fall, daß die Gemeinden einen Verband gründen wollen, unter Ziffer 1.5 seiner Anlage ein "Muster einer zwischenstaatlichen Vereinbarung über die Organe der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen örtlichen Behörden" vor. Gemäß Art. 1 dieses Vertragsmusters bestimmt sich das auf den Verband anzuwendende Recht nach dem Recht des Staates, in dem der Verband seinen Sitz hat.

In der Praxis ist bisher lediglich ein zwischenstaatlicher Vertrag zur Förderung der grenzüberschreitenden interkommunalen Zusammenarbeit geschlossen worden. Es ist dies der schon erwähnte Staatsvertrag zwischen Luxemburg und Rheinland-Pfalz. Leider ist es in diesem Vertrag verabsäumt worden, ausdrücklich Regelungen über das von den Gemeinden anwendbare Recht zu treffen.

Nicht offensichtlich ist, wer auf deutscher Seite zum Abschluß des zwischenstaatlichen Vertrages zuständig ist. Die Zuständigkeit der Länder ergibt sich aus Art. 32 Abs. 3 GG für die Sachbereiche, für die sie "für die Gesetzgebung zuständig sind". Zweck der hier in Frage stehenden zwischenstaatlichen Verträge ist es, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gemeinden durch Schaffung eines entsprechenden Kollisionsrechts zu fördern, indem die Rechtsgrundlage der Beziehungen der kooperierenden Gemeinden geklärt wird. Da das Kommunalrecht einschließlich des Rechts der kommunalen Zusammenarbeit der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegt, sind die Länder auch befugt, in diesem Bereich zwischenstaatliche Verträge abzuschließen[1].

Gemäß Art. 32 Abs. 3 GG ist die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich. Diese ist Voraussetzung für die in-

---

1) Vgl. OEHM, a.a.O., S. 104.

nerstaatliche Vollziehbarkeit und für die völkerrechtliche Gültigkeit des Vertrages[1] und steht grundsätzlich im politischen Ermessen der Bundesregierung. Zweck der Zustimmung ist es, eine einheitliche Außenpolitik zu gewährleisten und für den Bund unzweckmäßige Länderverträge zu verhüten[2]. Im Rahmen ihres Ermessens hat die Bundesregierung jedoch das von ihr unterzeichnete und bereits in Kraft getretene Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften zu beachten. Gemäß Art. 1 dieses Abkommens haben sich die Vertragsparteien verpflichtet, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften "zu erleichtern und zu fördern". Die völkervertragliche Verpflichtung zur Erfüllung dieses Abkommens führt zu einer grundsätzlichen Ermessensbindung der Bundesregierung.

Ob der Bund in Sachgebieten, die ausschließlich der Gesetzgebung der Länder unterliegen, neben den Ländern auch eine Vertragspompetenz besitzt, ist noch lebhaft umstritten[3]. Dieser Meinungsstreit soll und kann hier nicht abschließend geklärt werden. Es wird jedenfalls der "föderalistischen Ansicht" - auch: "süddeutsche Lösung" - gefolgt, daß der Bund von jedem Vertragsabschluß

---

1) ROJAHN, in: v. Münch, GG, Rdnr. 36 zu Art. 32; a.A. MAUNZ, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rdnr. 56 zu Art. 32; offengelassen in BVerfGE 2, 347, 371.

2) BVerfGE 2, 347, 370.

3) Zum Meinungsstand vgl. ROJAHN, in: v. Münch, GG, Rdnr. 37 ff. zu Art. 32; REICHEL, Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, S. 184 ff.; HIRSCH, Kulturhoheit und auswärtige Gewalt, S. 107 ff.; FASTENRATH, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, S. 115 ff.

über Materien der ausschließlichen Ländergesetzgebung ausgeschlossen ist[1]. Weder der Wortlaut des Art. 32 GG noch seine Stellung im Normengefüge des Grundgesetzes können ein Vordringen des Bundes in ausschließliche Ländermaterien gegen den Willen des betreffenden Landes rechtfertigen.

Der Umstand, daß Art. 32 Abs. 1 GG bei der Festlegung der Bundeskompetenz keine Einschränkung macht und umgekehrt Abs. 3 den Ländern eine Abschlußkompetenz einräumt, ohne dabei eine Ausschließlichkeit anzudeuten, sowie das Regel-Ausnahme-Verhältnis, in dem Abs. 1 und Abs. 3 zueinander stehen, lassen keine Vermutung zugunsten einer konkurrierenden Zuständigkeit des Bundes für den Bereich der Verträge über Regelungsgegenstände der Landesgesetzgebung zu[2]. Andernfalls hätte das Grundgesetz auch klarstellen müssen, welcher Kompetenz dabei der Vorzug einzuräumen wäre; eine Art. 72 Abs. 2 GG entsprechende Regelung fehlt[3]. Die Statuierung eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses durch den Grundgesetzgeber stellt eine Gesetzestechnik dar, um sicherzustellen, daß auch tatsächlich die Totalität aller möglichen Zuständigkeiten auf die mehreren Kompetenzträger verteilt wird, ohne damit etwas über den materiellen Gehalt der Kompetenzverteilung auszusagen[4]. Die Wahl des Wortes "können" in Abs. 3 ist nicht in dem Sinne zu verstehen, daß den Ländern das Recht zum Abschluß in gewissem Umfang zwar nicht verwehrt sein soll, es aber auch nicht ihre allei-

---

1) Vgl. BLUMENWITZ, Der Schutz innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge, S. 93 ff.; MAUNZ, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rdnr. 29 ff. zu Art. 32; GEIGER, Grundgesetz und Völkerrecht, S. 148 f.

2) So aber HIRSCH, a.a.O., S. 110 ff.; ROJAHN, in: v. Münch, GG, Rdnr. 39 zu Art. 32; KÖLBLE, Auslandsbeziehungen der Länder? Zur Auslegung des Art. 32 Abs. 1 und 3 GG, in: DÖV 1965, S. 145, 147; FASTENRATH, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, S. 120 ff.

3) MAUNZ, a.a.O., Rdnr. 30 zu Art. 32.

4) BLUMENWITZ, a.a.O., S. 96 f.

nige Aufgabe sein soll[1]. Mit dieser Wortwahl wollte das Grundgesetz nur zum Ausdruck bringen, daß es in das Ermessen der Länder gestellt ist, inwieweit sie von ihrem Vertragsrecht Gebrauch machen wollen und daß sie ihr Vertragsrecht auch auf den Bund übertragen können[2].

Die Art. 59 Abs. 2, 73 Ziffer 1 und 123 Abs. 2 GG können zum besseren Verständnis des Art. 32 GG als Auslegungsbehelfe herangezogen werden. Art. 59 GG ist keine Kompetenzvorschrift im Bund-Länder-Verhältnis, sondern im Verhältnis zwischen der Exekutive (Abs. 1) und der Legislative (Abs. 2) des Bundes[3]. Art. 59 Abs. 2 GG spricht aber dafür, daß der Bund keine Verträge über Materien der Landesgesetzgebung schließen darf, weil sich das Zustimmungserfordernis ausdrücklich nur auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beschränkt[4]. Art. 73 Ziffer 1 GG ist in-

---

1) So aber HIRSCH, a.a.O., S. 111 f.

2) BLUMENWITZ, a.a.O., S. 95 f.

3) HIRSCH, a.a.O., S. 115 ff.; MAUNZ, a.a.O., Rdnr. 37 zu Art. 32.

4) MAUNZ, a.a.O., Rdnr. 37 zu Art. 32.
A.A. die sog. "norddeutsche Lösung", die von der Möglichkeit der Trennung zwischen Abschluß- und Transformationskompetenz und der Verteilung dieser Zuständigkeiten auf Bund und Länder ausgeht. Vgl.: HIRSCH, a.a.O., S. 109, 121; v. MANGOLDT/KLEIN, GG, Anm. V.2.b) zu Art. 32; FASTENRATH, a.a.O., S. 132 ff. Das Lindauer Abkommen verwirklicht praktisch die norddeutsche Lösung. A.A. auch die sog. "zentralistische Lösung", die davon ausgeht, daß der Bund nicht nur über jeden Gegenstand völkerrechtliche Vereinbarungen treffen kann, sondern auch in die Landesgesetzgebung eingreifende Durchführungsbestimmungen erlassen kann. Das Wort "Bundes"gesetzgebung sei hier irreführend. Damit sei keine Beschränkung auf die Bundesgesetzgebung, sondern auf die Gesetzgebung im Gegensatz zu der Verwaltung gemeint. Bei allen Verträgen sei deshalb die Zustimmung durch die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes erforderlich. Vgl.: GREWE, Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik, in: VVDStRL 12 (1954), S. 129, 163; Ansicht der Bundesregierung, gemäß Schreiben des Auswärtigen Amtes vom 28.9.1955 und 26.3.1956 an den Vorsitzenden des Rechtsausschusses des Bundesrates, abgedruckt in: HIRSCH, a.a.O., S. 70 ff.

soweit von Bedeutung für die Auslegung des Art. 32 GG, als sich der Umfang der Vertragskompetenz des Bundes auch nach seiner Gesetzgebungszuständigkeit richtet. Eine Auslegung des Art. 73 Ziffer 1 GG ergibt, daß er dem Bund nur das Recht zur gesetzlichen Regelung aller ihrem Wesen nach zu den auswärtigen Beziehungen gehörenden innerstaatlichen Bereiche, z.B. der Rechtsstellung der ausländischen diplomatischen Missionen im Inland, einräumt[1]. In diesem Umfang kann der Bund auch völkerrechtliche Verträge abschließen. Für ein darüber hinausgehendes Abschlußrecht ist Art. 73 Ziffer 1 GG nichts zu entnehmen. Art. 123 Abs. 2 GG ordnet als Übergangsvorschrift nur das Fortgelten früheren Vertragsrechts an und trifft somit keine Entscheidung über die nunmehrige Zuständigkeit beim Vertragsabschluß[2]. Immerhin geht Art. 123 Abs. 2 GG davon aus, daß es einen ausschließlichen Länderbereich gibt, "denn andernfalls wäre der Hinweis auf Reichsverträge über Gegenstände, die nunmehr in die Gesetzgebungssphäre der Gliedstaaten fallen und auf den späteren Abschluß neuer Verträge 'durch die nach diesem Grundgesetz zuständigen Stellen' unverständlich"[3].

Auch wenn Art. 48 HChE, der eine Begrenzung der Vertragsabschlußzuständigkeit des Bundes auf die Gegenstände seiner Gesetzgebungszuständigkeit ausdrücklich vorsah, später aufgegeben wurde, läßt sich der Entwicklungsgeschichte des Art. 32 GG nicht entnehmen, daß der Verfassunggeber die Ausrichtung der Vertragsabschlußkompetenz an der Gesetzgebungskompetenz aufgeben wollte[4].

---

1) HIRSCH, a.a.O., S. 127 ff.; BERNHARDT, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat, in: BaöRV 32 (1957), S. 147; a.A. GREWE, a.a.O., S. 167, 177, der annimmt, eine Materie werde durch den Vertragsschluß zu einer "auswärtigen Angelegenheit" im Sinne von Art. 73 Ziffer 1 GG, woraus sich dann die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ergebe.

2) MAUNZ, a.a.O., Rdnr. 38 zu Art. 32.

3) BERNHARDT, a.a.O., S. 153 f.

4) Ausführlich: REICHEL, a.a.O., S. 200 ff.; MAUNZ, a.a.O., Rdnr. 40 zu Art. 32. A.A.: GREWE, a.a.O., S. 165; HIRSCH, a.a.O., S. 52 ff.

Schließlich sprechen allgemeine Erwägungen für eine Einschränkung der Vertragsabschlußkompetenz des Bundes: Die Ausübung des Vertragsrechts durch die Länder ist für den Bund wegen des Zustimmungsvorbehalts mit keinerlei Risiken verknüpft, während ein übergreifendes Vertragsrecht des Bundes die Länder in ihrem Gesetzgebungsbereich vor vollendete Tatsachen stellen würde, wobei die Übertragung der Durchführungsbefugnis nur ein schwacher Ausgleich wäre[1]. Die mit der hier vertretenen Lösung verbundenen Einbußen an Beweglichkeit im zwischenstaatlichen Verkehr, insbesondere da, wo eine Gesamtrepräsentation der Bundesrepublik angezeigt ist, z. B. bei der Kulturpolitik im Rahmen internationaler Organisationen, sind verhältnismäßig gering und in Kauf zu nehmen[2].

Die somit von den Bundesländern abzuschließenden zwischenstaatlichen Abkommen über das von den kooperierenden Gemeinden anzuwendende Recht erlangen innerstaatliche Geltung gegenüber den Gemeinden durch die zur Ratifikation erforderliche Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaft des betreffenden Bundeslandes[3], und zwar ohne daß ein besonderes Ausführungsgesetz erforderlich wäre, soweit der Vertragsinhalt unmittelbar anwendbar ("self executing")

---

1) BLUMENWITZ, a.a.O., S. 99.

2) Ebd.; a.A. HIRSCH, a.a.O., S. 137.

3) Im Gegensatz zu Art. 59 Abs. 2 GG sehen die Landesverfassungen übereinstimmend für die Zustimmung keine Gesetzesform vor (Art. 66 Satz 2 NW; 101 Satz 2 RhPf; 50 Satz 2 BW; 72 Abs. 2 Bay; 43 Satz 3 Ha; 103 Satz 3 He; 26 Abs. 2 Nds; 25 Abs. 2 SchH; 97 Satz 2 S Ein Vertragsgesetz ist deshalb auch für die Umsetzung des Vertragsinhalts in innerstaatliches Recht nicht erforderlich, es sei denn, es sind noch besondere Ausführungsgesetze erforderlich; vgl. FLECK, in: Geller/ Kleinrahm, LVerf-NW, 2. Aufl., Anm. 9. g) cc) zu Art. 66.

ist[1].

Schließlich stellt sich noch die Frage, ob der Bund überhaupt das Europäische Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften ratifizieren durfte. Das Abkommen enthält keine Bestimmungen, die unmittelbar in Länderkompetenzen eingreifen. Der Bund hat sich lediglich verpflichtet, im "eigenen Zuständigkeitsbereich" die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften "zu erleichtern und zu fördern" (Art. 1), ohne "Ausmaß und Art" der Zuständigkeiten der Gemeinden zu berühren (Art. 2 Abs. 2), sowie die "im innerstaatlichen Recht jeder Vertragspartei vorgesehenen Zuständigkeiten im Bereich der internationalen Beziehungen und der allgemeinen Politik" zu beachten (Art. 3 Abs. 4). Im Hinblick auf diese Vorbehalte in dem Abkommen bestehen keine Bedenken gegen den Abschluß durch den Bund. Parallelfälle bilden insoweit die zahlreichen Kulturabkommen, die der Bund abgeschlossen hat und in denen typischerweise auch Bestimmungen über den ländereigenen Bereich des Schul- und Erziehungswesens und der Kultur im weiteren Sinne enthalten sind. Diese Abkommen werden für zulässig erachtet, soweit der Bund sich mit Rücksicht auf die betroffenen Länderkompetenzen lediglich ver-

---

1) Es soll hier offenbleiben, ob das innerstaatliche Wirksamwerden des völkerrechtlichen Vertrages durch die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaft eine Umwandlung bzw. Transformation in innerstaatliches Recht darstellt (vgl. RUDOLF, Völkerrecht und deutsches Recht, S. 205 ff.), oder eine Adoption oder Inkorporation von Völkerrecht ohne Änderung der Rechtsqualität als Völkerrecht in den innerstaatlichen Bereich (vgl. SEIDL-HOHENVELDERN, Transformation or Adoption of International Law into Municipal Law, in: ICLQ 12 (1963), S. 88, 90 ff.), oder die innerstaatliche Freigabe von Völkerrechtsnormen durch einen Vollzugsbefehl (vgl. PARTSCH, Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht, in: Berichte der dt. Gesellschaft für Völkerrecht 6 (1964), insbes. S. 142 ff., 160 ff.).

pflichtet, in verfassungsrechtlich zulässiger Weise auf die Länder einzuwirken, ihnen ansonsten aber die "volle Entscheidungsfreiheit" beläßt[1].

3. Die Zulässigkeit staatsgrenzenüberschreitender Übertragung kommunaler Aufgaben zur hoheitlichen Erledigung in die Zuständigkeit einer ausländischen Gemeinde oder eines rechtsfähigen ausländischen Verbandes

a) Einführung

Im folgenden soll der Sonderfall behandelt werden, daß öffentliche Aufgaben zur hoheitlichen Erledigung auf eine ausländische Gemeinde oder einen Kommunalverband mit Sitz im Ausland übertragen werden sollen. Normalerweise lassen die interkommunalen grenzüberschreitenden Verträge die Hoheitsrechte der Beteiligten unberührt. Die vertraglichen Vereinbarungen wirken nur inter partes. Gegenüber Bürger und Aufsichtsbehörde bleiben die jeweiligen Heimatgemeinden verpflichtet und berechtigt.

Werden - im innerstaatlichen Bereich - im Rahmen einer Zweckverbandssatzung[2] oder einer öffentlichrechtlichen Vereinbarung[3] Aufgaben in die Zuständigkeit eines Zweckverbandes oder einer beteiligten Gemeinde übertragen, werden die übertragenden Gemeinden von der Verpflichtung und Berechtigung zur Erfüllung dieser Aufgaben frei. Die Verantwortlichkeit für die Durchführung der Aufgaben (freie Selbstverwaltungsaufgaben, weisungsfreie oder weisungsgebundene Pflichtaufgaben oder Auftragsangelegen-

---

1) ROJAHN, in: v. Münch, GG, Rdnr. 41 zu Art. 32.

2) Vgl. § 6 Abs. 1 KGAG-NW.

3) Vgl. § 23 Abs. 2 Satz 1 KGAG-NW.

heiten) liegt nun bei dem neuen Aufgabenträger. Dieser führt die ihm übertragenen Aufgaben im Hoheitsbereich aller beteiligten Gemeinden eigenverantwortlich durch[1] und kann, soweit dies zur Erledigung der Aufgaben erforderlich ist, auch hoheitlich gegenüber dem Bürger tätig werden.

b) Die Bedeutung des Art. 24 Abs. 1 GG

Im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Regelung des Art. 24 Abs. 1 GG steht fest, daß die Gemeinden nicht kraft ihres aus dem Selbstverwaltungsrecht abgeleiteten Kooperationsrechts befugt sind, ihnen obliegende Aufgaben in die Zuständigkeit einer ausländischen Partnergemeinde oder eines in die Rechtsordnung eines fremden Staates eingegliederten Kommunalverbandes zu übertragen, wenn damit zugleich die Übertragung von Hoheitsrechten verbunden ist. Allein der Bund ist kraft Art. 24 Abs. 1 GG ermächtigt, Hoheitsrechte zu übertragen, und zwar nur auf "zwischenstaatliche Einrichtungen"[2]. Aus diesem verfassungsrechtlichen Befund ergeben sich zwei wichtige Konsequenzen für die grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit.

Erstens kann nur der Bund, nicht etwa das betreffende Bundesland, den kooperationswilligen Gemeinden helfen, auch wenn das Kommunalrecht einschließlich des Rechts der kommunalen Zusammenarbeit in die Kompetenz der Länder fällt. Art. 24 Abs. 1 GG berechtigt den Bund auch, im Kompetenzraum der Länder Hoheitsrechte zu übertragen. Die gegenseitige Ansicht[3] würde zu einer "Lücke in der In-

---

1) Vgl. WAGENER, GemeindeverbandsR NW, Rdnr. 1 zu § 6 KGAG-NW, Rdnr. 8 zu § 23 KGAG-NW.

2) Siehe oben S.

3) MAUNZ, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rdnr. 18 zu Art. 24; BERNHARDT, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat, S. 185 ff.; STERN, Staatsrecht Bd. I, S. 396.

tegrationsfähigkeit der Bundesrepublik führen"[1]. In den Schranken des Art. 79 Abs. 3 GG ist die Übertragung einzelner Hoheitsrechte aus dem Länderbereich durch die Zielvorstellung des Art. 24 Abs. 1 GG gerechtfertigt; sie "hebt weder die Bundesstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland aus den Angeln noch zerstört sie die Eigenstaatlichkeit eines Bundeslandes"[2]. Diese Auslegung des Art. 24 Abs. 1 GG widerspricht auch nicht der hier zu Art. 32 GG vertretenen Auffassung, daß der Bund nicht befugt ist, völkerrechtliche Verträge über Materien der ausschließlichen Ländergesetzgebung abzuschließen. Im Gegensatz zu Art. 32 GG stellt Art. 24 Abs. 1 GG im Verhältnis von Bund und Ländern keine Kompetenznorm dar[3]. Durch die Übertragung von Hoheitsrechten der Länder wird zwar deren staatlicher Betätigungsraum geschmälert, "die vom Grundgesetz sehr sorgsam gehütete Kompetenzgrenze zwischen Bund und Ländern aber nicht (ge)ändert."[4] Wenn man Art. 24 Abs. 1 GG und Art. 32 Abs. 3 GG in einem Kontext sehen will, dann nur in dem, daß die Länder bei Vertragsabschlüssen in ihrem Kompetenzbereich unbeeinträchtigt bleiben sollen, daß die Übertragung von Hoheitsrechten als eine "notwendige Form übernationaler Zusammenarbeit aber nicht an den Ländergrenzen scheitern" soll[5].

Zweitens kann der Bund Hoheitsrechte nur auf "zwischenstaatliche Einrichtungen" übertragen. Wenn das Bundesverfassungsgericht in dem Kehler Hafen-Urteil auch zu Recht festgestellt hat, daß Körperschaften des öffentlichen Rechts, die nur dem Recht eines einzelnen Staates unterstehen, keine zwischenstaatlichen Einrichtungen im Sinne

---

1) TOMUSCHAT, in: Bonner Kommentar zum GG, Rdnr. 21 zu Art. 24.

2) ROJAHN, in: v. Münch, GG, Rdnr. 39 zu Art. 24.

3) v. MANGOLDT/KLEIN, GG, Anm. III. 3. zu Art. 24.

4) HIRSCH, Kulturhoheit und auswärtige Gewalt, S. 129.

5) DERS., a.a.O., S. 130.

des Art. 24 Abs. 1 GG sind[1], darf andererseits der Begriff "zwischenstaatlich" nicht einschränkend in dem Sinne ausgelegt werden, daß darunter nur internationale Organisationen von überragender Bedeutung wie etwa die Europäischen Gemeinschaften oder die NATO zu verstehen wären. Zwischenstaatliche Einrichtungen sind alle durch völkerrechtliche Vereinbarungen zwischen Staaten zustandegekommenen Einrichtungen oder Organisationen, "zu deren Wesensmerkmalen es gerade gehört, daß sie nicht dem Recht eines einzelnen Staates unterstehen"[2]. Dabei ist es von untergeordneter Bedeutung, welchen rechtlichen Status die zwischenstaatliche Einrichtung hat; völkerrechtliche oder innerstaatliche Rechtsfähigkeit ist nicht erforderlich, obwohl sie regelmäßig infolge des Übertragungsaktes vorliegen wird[3]. Das Bundesverfassungsgericht hat weiter klargestellt, daß Körperschaften, die staatlichem Recht unterstehen, auch dadurch nicht etwa zwischenstaatliche Einrichtungen werden, daß sich nach ihrer Satzung ihre Organe aus Personen verschiedener Staatsangehörigkeit zusammensetzen[4]. Die Übertragung von Hoheitsrechten auf eine ausländische Gemeinde oder einen Kommunalverband, der nur der Rechtsordnung eines fremden Staates untersteht, ist deshalb nach der gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Lage unter keinen Umständen zulässig.

Offen ist noch, ob nicht ein grenzüberschreitender interkommunaler Verband als zwischenstaatliche Einrichtung im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG geschaffen werden kann. Durch einen vom Bund mit Staaten, deren Gemeinden mit deutschen Kommunen zusammenarbeiten wollen, abgeschlossenen völ-

---

1) BVerfGE 2, 347, 378.

2) BVerfGE 2, 347, 378; vgl. auch MAUNZ, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rdnr. 21 zu Art. 24.

3) MAUNZ, a.a.O., Rdnr. 21 zu Art. 24; ROJAHN, in: v. Münch, GG, Rdnr. 8 zu Art. 24.

4) Ausdrücklich BVerfGE 2, 347, 378; wohl einhellige Meinung: v. MANGOLDT/KLEIN, GG, Anm. II.5.b) zu Art. 24; TOMUSCHAT, in: Bonner Kommentar zum GG, Rdnr. 44 zu Art. 24.

kerrechtlichen Vertrag könnte eine von den staatlichen Rechtsordnungen abgesetzte Sonderrechtsordnung (lex contractus) geschaffen werden, auf deren Basis interessierten Gemeinden die Einrichtung interkommunaler Verbände ermöglicht würde, die durch eine entsprechende Ermächtigung in diesem zwischenstaatlichen Vertrag auch befugt wären, Rechtsakte mit unmittelbarer innerstaatlicher Wirkung zu erlassen[1]. Der Umstand, daß der Bund nicht unmittelbar Mitglied dieser Verbände wäre, könnte zu der Annahme verleiten, daß es sich nicht um "zwischenstaatliche" Einrichtungen handelt. In der Tat ist die Öffnung des Innenraumes der Bundesrepublik für eine nichtdeutsche Hoheitsgewalt und der Verzicht auf eine filternde staatliche Kontrolle gegenüber deren Hoheitsakten nur annehmbar, wenn angemessene Beteiligungsrechte es in der Bundesrepublik ermöglichen, das Handeln der nichtdeutschen Hoheitsgewalt in dem notwendigen Maße mitzubestimmen[2]. Notwendig ist das Maß an Beteiligung, das sicherstellt, daß die Ausübung dieser Hoheitsgewalt kein Risiko für den betroffenen Bürger wird, weil die Grundrechte der Bürger und die demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes beachtet werden[3]. Soweit sich die Literatur zu dieser Frage äußert, geht sie davon aus, daß Art. 24 Abs. 1 GG lediglich die Eingliederung der Bundesrepublik in solche zwischen-

---

1) Die Ermächtigung zu Rechtsakten mit unmittelbarer innerstaatlicher Wirkung ist wesentliches Qualifikationsmerkmal der zwischenstaatlichen Einrichtungen i.S.d. Art. 24 Abs. 1 GG. Bei interkommunalen Verbänden mit Sitz im Ausland, die nicht mit unmittelbarer Durchgriffswirkung im innerstaatlichen Bereich handeln, bedürfte es der Anwendung des Art. 24 Abs. 1 GG nicht. Vgl. TOMUSCHAT, in: Bonner Kommentar zum GG, Rdnr. 21 zu Art. 24.

2) Vgl. TOMUSCHAT, a.a.O., Rdnr. 10, 44 f., 69; HAMANN/LENZ, GG, Anm. 4 zu Art. 24; ROJAHN, in: v. Münch, GG, Rdnr. 32 zu Art. 24.

3) Ausführlich hierzu TOMUSCHAT, a.a.O., Rdnr. 58 ff. zu Art. 24. Vgl. auch Eurocontrol-Entscheidungen des BVerfG, E 58, 1, 40 f. und 59, 63, 89 ff.

staatlichen Einrichtungen erlaubt, denen sie auch selbst als Mitglied angehört[1]. Weder der Wortlaut noch die Ratio des Art. 24 Abs. 1 GG erfordern dies aber. Entscheidend ist, ob hinreichend effektive Beteiligungsrechte eine ausreichende Einflußnahme auf die Willensbildung der Organe der zwischenstaatlichen Einrichtung gewährleisten. Unter welchen Voraussetzungen dies der Fall ist, kann nicht pauschal entschieden werden, sondern muß für jede zwischenstaatliche Einrichtung gesondert geprüft werden. Bei internationalen oder supranationalen Organisationen mit übergeordneter Bedeutung wird man in der Tat nur eine gleichberechtigte Mitgliedschaft der Bundesrepublik aus ausreichend betrachten können. Bei Einrichtungen von staatspolitisch untergeordneter Bedeutung mit einem nur beschränkten räumlichen und sachlichen Aktionsbereich genügen vernünftigerweise andere Beteiligungsrechte, soweit sie eine Kontrolle und Mitsprache bei der Willensbildung gewährleisten. Dies könnte bei den hier in Frage stehenden Kommunalverbänden in der Weise geschehen, daß in dem zwischenstaatlichen Vertrag die Rechtsverhältnisse des Verbandes (Mitglieder, Sitz, Organe, Aufgaben, Haushalt, Mitgliedschaftsrechte) bereits im einzelnen geregelt werden, daß sowohl für die Verbandssatzung als auch für bestimmte Beschlüsse der Organe eine staatsaufsichtliche Genehmigung vorgesehen wird und daß für betroffene Bürger ein effektiver Rechtsschutz vor einem zwischenstaatlichen Schiedsgericht oder den staatlichen Gerichten vorgesehen wird. Ein zwischenstaatlicher Vertrag mit diesem Inhalt enthielte genügend staatliche Beteiligungsrechte, die eine im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG ausreichende Kompensation für

---

1) MAUNZ, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rdnr. 22 zu Art. 24, allerdings einschränkend: "Mitglied der sie tragenden Staatengemeinschaft bzw. Unterzeichnerstaat des sie ins Leben rufenden völkerrechtlichen Vertrags"; ROJAHN, in: v. Münch, GG, Rdnr. 8 zu Art. 24; v. MANGOLDT/KLEIN, GG, Anm. II. 5.c) zu Art. 24; TOMUSCHAT, a.a.O., Rdnr. 69, sieht die Mitgliedschaft der Bundesrepublik als "ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal".

die Übertragung von Hoheitsrechten auf interkommunale Verbände darstellen würden[1]. Somit können auf Grund einer völkerrechtlichen Vereinbarung des Bundes ermöglichte grenzüberschreitende Gemeindeverbände zwischenstaatliche Einrichtungen im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG darstellen, auch wenn der Bund nicht unmittelbar Mitglied in ihnen ist.

Ein vom Bund in der vorbeschriebenen Weise geschaffener grenzüberschreitender Gemeindeverband bedürfte nicht mehr der in den Landesgesetzen über kommunale Gemeinschaftsarbeit für die Gründung von Zweckverbänden vorgesehenen Genehmigungen der Kommunalaufsichtsbehörden. Wenn nach Sinn und Zweck dieser Genehmigungsvorbehalte die Vorschriften über die Genehmigung landesgrenzenüberschreitender kommunaler Zusammenarbeit grundsätzlich auch entsprechend auf die staatsgrenzenüberschreitende Zusammenarbeit anzuwenden sind[2], kann dies für vom Bund ins Leben gerufene Gemeindeverbände nach dem Sinngehalt des Art. 24 Abs. 1 GG ausnahmsweise nicht gelten. Wenn Art. 24 Abs. 1 GG den Bund befugt, Länderhoheitsrechte zu übertragen, dann muß der Bund auch befugt sein, in dem betreffenden zwischenstaatlichen Vertrag abschließend die Bedingungen festzulegen, unter denen die zwischenstaatliche Einrichtung tätig werden darf. Allerdings bestehen keine Bedenken dagegen, daß der Bund die für die Übertragung der Hoheitsrechte erforderlichen kompensatorischen Beteiligungsrechte, die hier im wesentlichen in Aufsichtsrechten bestehen werden, durch die entsprechenden Länderbehörden ausüben läßt. Hierfür spricht, daß die Aufgaben, die im Rahmen der grenzüberschreitenden interkommunalen Kooperation erledigt werden, meist Selbstverwaltungs-

---

1) Das BVerfG hat in seiner Eurocontrol-Entscheidung vom 23.6.1981 (E 58, 1, 28) ausgeführt, daß Art. 24 Abs. 1 GG dem Bund ein weites Ermessen einräume, "in welcher Weise diese Einrichtung rechtlich und organisatorisch ausgestaltet werden soll".

2) Siehe unten S. 419 f.

aufgaben oder Pflichtaufgaben seitens der Länder, aber kaum Auftragsangelegenheiten des Bundes sind, und daß die Aufsichtsbehörden der Länder hier über die fachlichen und personellen Mittel für die effektive Überwachung verfügen. Eine entsprechende Regelung könnte bereits in den zwischenstaatlichen Vertrag aufgenommen werden. Allerdings haben die Länder keinen Anspruch darauf, bei der Ausübung der Beteiligungsrechte mitwirken zu können. Aus dem Gebot der Bundestreue läßt sich allerdings folgern, daß der Bund die betroffenen Länder über die von ihm beabsichtigten Maßnahmen vorher zu konsultieren hätte[1].

Bis heute ist durch den Bund kein völkerrechtlicher Vertrag geschlossen worden, der die Bildung von Gemeindeverbänden als zwischenstaatliche Einrichtung im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG vorsieht.

Allerdings sieht der Staatsvertrag zwischen dem Großherzogtum Luxemburg und dem Lande Rheinland-Pfalz über die gemeinsame Erfüllung wasserwirtschaftlicher Aufgaben durch Gemeinden und andere Körperschaften[2] vor, daß sich die Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung wasserwirtschaftlicher Aufgaben zu Verbänden zusammenschließen und öffentlichrechtliche Vereinbarungen treffen können (Art. 2). Im Hinblick auf die Regelung in Art. 24 Abs. 1 GG wäre der Staatsvertrag innerstaatlich wegen Verfassungsverletzung nichtig, soweit er eine Übertragung von Hoheitsrechten vorsähe. Völkerrechtlich wäre diese Verfassungswidrigkeit insoweit bedeutungslos, als dadurch die völkerrechtliche

---

1) TOMUSCHAT, in: Bonner Kommentar zum GG, Rdnr. 106 zu Art. 24.

2) Siehe oben S. 57 f.

Wirksamkeit des Vertrages nicht berührt würde[1]. Die mit diesen unterschiedlichen Rechtsfolgen verbundenen Probleme können jedoch dahinstehen, wenn sich im Wege verfassungskonformer Interpretation dieses Staatsvertrages eine Auslegung finden läßt, nach der der Vertrag Art. 24 Ab. 1 GG nicht verletzt.

An keiner Stelle des Vertrages ist ausdrücklich davon die Rede, daß die auf Grund des Staatsvertrages gebildeten Kommunalverbände bzw. die mit der Übernahme bestimmter wasserwirtschaftlicher Aufgaben betrauten Gemeinden unmittelbar grenzüberschreitend hoheitliche Maßnahmen auch gegenüber den Bürgern der die Aufgaben abgebenden Gemeinden vornehmen können sollen. Den Regelungen in Art. 15 Abs. 2 und Art. 16 Abs. 1 des Staatsvertrages läßt sich allerdings entnehmen, daß die vertragschließenden Parteien jedenfalls davon ausgegangen sind, daß hoheitliche Beziehungen zwischen den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden und den Bürgern der beteiligten Gemeinden bestehen können. Gemäß Art. 15 Abs. 2 entscheidet das von den Vertragstaaten eingerichtete Schiedsgericht über "öffentlichrechtliche Streitigkeiten der Verbände mit den Aufsichtsbehörden, Streitigkeiten zwischen Verbänden und ihren Mitgliedern sowie zwischen Verbänden und einzelnen Bürgern oder juristischen Personen". Gemäß Art. 16 Abs. 1 kann "durch Klage ... die Aufhebung

---

1) Siehe Art. 27 und 146 Wiener Vertragsrechtskonvention. Der Verstoß gegen eine Kompetenznorm wäre nur dann beachtlich, sofern die Verletzung offenkundig und eine Regel innerstaatlichen Rechts von grundlegender Bedeutung betroffen wäre (Art. 46 Abs. 1). Offenkundig wäre die Verletzung dann, wenn sie für jeden Staat, der in dieser Angelegenheit der gewöhnlichen Praxis gemäß und nach Treu und Glauben gehandelt hätte, ersichtlich gewesen wäre (Art. 46 Abs. 2). Ob dies bei einem Verstoß gegen Art. 24 Abs. 1 GG in dem vorliegenden Fall angenommen werden könnte, ist wegen der Komplexität dieser Verfassungsvorschrift fraglich. Vgl. hierzu Beispiele bzgl. anderer Verfassungsvorschriften bei: GECK, Die völkerrechtlichen Wirkungen verfassungswidriger Verträge, S. 385 ff.

oder die Erklärung der Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes sowie die Entscheidung über ein Rechtsverhältnis begehrt werden."

Der Grundsatz, ein Gesetz nicht für nichtig zu erklären, wenn es verfassungskonform ausgelegt werden kann[1], gilt ebenso für die verfassungsrechtliche Überprüfung völkerrechtlicher Verträge: unter mehreren möglichen Auslegungen ist diejenige zu wählen, nach der der Vertrag vor dem Grundgesetz Bestand hat[2]. Zwar kann ein völkerrechtlicher Vertrag verbindlich nur durch alle Vertragsparteien ausgelegt werden; eine einseitige Auslegung(serklärung) bindet die anderen Vertragsparteien nicht[3]. Bei der innerstaatlichen Anwendung ist der Vertrag jedoch von den Behörden oder Gerichten, die ihn anzuwenden haben, auszulegen. Genauer betrachtet ist hier das Zustimmungsgesetz zu dem völkerrechtlichen Vertrag, das dem Vertrag erst innerstaatliche Geltung verschafft, und damit die mögliche Kollision mit innerstaatlichen Verfassungsrechtsnormen herbeiführt, auf seine Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen[4]. In diesem Sinne bedarf der Vertrag zwischen Rheinland-Pfalz und Luxemburg, um verfassungskonform zu sein, der Auslegung, daß er selbst keine Hoheitsrechte überträgt. Diese Auslegung darf aber nicht die spezifischen Grenzen einer Vertragsauslegung beiseite lassen, insbesondere nicht gegen den Wortlaut oder gegen das Ziel dieses Vertrages (den Vertragszweck) gerichtet

---

1) BVerfGE 2, 28, 34; 19, 1, 5; 36, 1, 4; 42, 176, 189 f.; 48, 40, 45 f.

2) BVerfGE 4, 157, 168; 36, 1, 14.

3) MENZEL/IPSEN, Völkerrecht, § 43 II.

4) So hat z.B. die bayerische Staatsregierung das Normenkontrollverfahren gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG gegen das Gesetz zu dem Grundlagenvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR beantragt, BVerfGE 36, 1 ff.

sein[1]. Der Vertrag sieht seinem Wortlaut nach nicht ausdrücklich die Übertragung von Hoheitsrechten vor. Der Zweck des Vertrages wird durch einen Verzicht auf die Übertragung von Hoheitsrechten auch nicht gefährdet. Die Durchführung der wasserwirtschaftlichen Aufgaben kann von den Gemeinden, wie das anschauliche Beispiel des "Internationalen Abwasserklärwerks Echternach-Weilerbach", das von den Gemeinden Echternach und Irrel auf Grund dieses Staatsvertrages gegründet worden ist[2], zeigt, auch auf andere Weise sichergestellt werden. In § 13 der Verbandssatzung dieses Abwasserklärwerks ist vorgesehen, daß die Verbandsmitglieder selbst "rechtsgültige Vorschriften betreffend die Bedingungen über die Einleitung von Abwässern in die jeweiligen Kanalisationen nach dem geltenden nationalen Recht" erlassen. An keiner Stelle der Verbandssatzung finden sich Hinweise darauf, daß der Verband selbst in Rechtsbeziehungen zu den Bürgern der Mitgliedsgemeinden treten soll. Die Mitgliedsgemeinden des Verbandes werden selbst hoheitlich gegenüber ihren Bürgern etwa durch die Begründung des Anschluß- und Benutzungszwanges oder durch Gebührenbescheide tätig. Der Verband wirkt somit nur im Innenverhältnis zwischen den Vertragsmitgliedern, die sich gemäß § 2 der Satzung verpflichtet haben, sämtliche in ihrem Bereich anfallenden Abwasser dem gemeinsamen Klärwerk zuzuführen, und die nach § 11 der Satzung die Kosten der Errichtung, Unterhaltung und Erneuerung der Anlage anteilig tragen. Diese Art der Zusammenarbeit ist verfassungsrechtlich unbedenklich, da nach der hier vertretenen Auffassung die deutschen Gemeinden kraft ihres aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht abzuleitenden Kooperationsrechts auch ohne staatliche

---

1) Im Gegenteil, im Wege verfassungskonformer Auslegung kommt es darauf an, das Maximum dessen aufrecht zu erhalten, was der Gesetzgeber gewollt hat. Z.B. BVerfGE 8, 28, 34; 9, 194, 200; 12, 45, 61.

2) Siehe oben S. 58 f.

Ermächtigung befugt sind, auf öffentlichrechtlicher Ebene staatsgrenzenüberschreitend mit ausländischen Gemeinden zur Erledigung kommunaler Aufgaben zusammenzuarbeiten, soweit damit nicht die Übertragung von Hoheitsrechten verbunden ist[1].

Der rheinland-pfälzisch-luxemburgische Staatsvertrag ist somit einer verfassungskonformen Interpretation zugänglich, die der Regelung in Art. 24 Abs. 1 GG Rechnung trägt. Soweit er die Bildung von Verbänden vorsieht, die nach innerstaatlichem Recht mit eigenen Hoheitsrechten ausgestattet werden könnten, ist dies kein Widerspruch; nur bedürfte es hier zusätzlich einer Mitwirkung des Bundes gemäß Art. 24 Abs. 1 GG. Die Regelungen in Art. 15 Abs. 2 und Art. 16 Abs. 1 des Vertrages sind in diesem Lichte betrachtet, im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht rechtswidrig, sondern mangels Regelungsbedarf für Streitigkeiten aus übertragenen Hoheitsrechten voreilig, jedenfalls nicht erforderlich.

Der verfassungsrechtliche Befund, daß die Bundesländer, die an sich die Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit haben, nicht in der Lage sind, ihre Gemeinden zu einer Übertragung von kommunalen Aufgaben zur hoheitlichen Erledigung auf eine ausländische Partnergemeinde oder einen grenzüberschreitend wirkenden Kommunalverband mit Sitz im Ausland zu ermächtigen, sollte nicht zu dem Schluß führen, daß damit die interkommunale Zusammenarbeit in den Grenzgebieten behindert wäre. Sicher stellen die Anforderungen des Art. 24 Abs. 1 GG - vor allem, daß der Bund tätig werden muß - schon eine psychologische Schranke für solche Gemeinden dar, die an der Übertragung von Hoheitsrechten interessiert sind. Aber bereits die Bestandsaufnahme interkommu-

---

1) Siehe oben S. 231 ff.

naler Zusammenarbeit hat gezeigt, daß an einer Kooperation auf dieser Ebene offensichtlich kein Bedürfnis besteht. Alle bekannten Verträge begründen nur Rechtsbeziehungen der Gemeinden als Vertragspartner untereinander. Diese Lösung wird den in den Verträgen behandelten kommunalen Aufgaben auch gerecht. Die Abmachungen über die gegenseitige Lieferung von Wasser, Gas und Strom, die Abnahme von Abwässern oder den gemeinsamen Betrieb von Entsorgungsanlagen - damit sind die wichtigsten Bereiche der Zusammenarbeit abgesteckt - brauchen das Verhältnis der Gemeinden zu ihren Bürgern etwa bei der Frage der Begründung des Anschluß- und Benutzungszwangs nicht zu berühren.

Im übrigen gilt es zu bedenken, daß bei der Übertragung von Hoheitsrechten weitere rechtliche Probleme hinsichtlich des Rechtsschutzes der durch ausländische Hoheitsakte betroffenen Bürger sowohl bezüglich des Rechtsschutzverfahrens selbst als auch bezüglich der Frage, nach welcher höherrangigen (Verfassungs-)Rechtsordnung der streitbefangene Hoheitsakt beurteilt werden soll, auftauchen[1]. Diese Probleme erübrigen sich, wenn die Gemeinden in ihren interkommunalen grenzüberschreitenden Verträgen ihre hoheitlichen Beziehungen zu ihren Bürgern unberührt lassen.

Das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sieht in seinem "Muster einer zwischenstaatlichen Vereinbarung über die Organe der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen örtlichen Behörden" (Anlage 1.5) für den Fall der Gründung von Gemeindeverbänden im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei nach deren innerstaatlichem Recht eine interessante, aber wohl kaum praktikable Lösung vor: Gemäß

---

1) Zu den Lösungsmöglichkeiten im Rechtsschutzbereich siehe unten S. 439 ff.

Art. 2 dieses Musterentwurfs sind die Verbände berechtigt, "ihre Tätigkeit ... im Hoheitsgebiet der beteiligten Vertragsparteien auszuüben". Art. 6 sieht vor, daß dann, wenn die Verbände im Hoheitsgebiet eines Staates nicht über "bestimmte Befugnisse, Rechte oder Vorteile verfügen, die zur wirksamen Erfüllung ihres ... Auftrags zu Gunsten der diesem Staat angehörenden beteiligten örtlichen Körperschaften erforderlich sind, ... diese das Recht und die Pflicht (haben), an Stelle ... des Verbandes zu handeln ...".

c) Die Möglichkeit der hoheitlichen Erledigung öffentlicher Aufgaben durch eine Gemeinde für andere Gemeinden ohne Übertragung der Zuständigkeiten

Soweit Gemeindem im innerstaatlichen Bereich einzelne hoheitliche Aufgaben durch eine andere Gemeinde oder durch einen Gemeindeverband für alle Beteiligten ausführen lassen wollen, besteht mit aufsichtsbehördlicher Genehmigung die Möglichkeit der "Durchführungsübernahme" auf Grund einer öffentlichrechtlichen Vereinbarung[1]. Im Gegensatz zu einer Erfüllungsübernahme, mit der ein Übergang der Zuständigkeiten für die Wahrnehmung der Aufgaben verbunden ist (Delegation)[2], bedienen sich die Beteiligten bei der Durchführungsübernahme nur eines anderen ausführenden Organs zur Erledigung ihrer Aufgaben. Bei dieser mandatsartigen Durchführung der Aufgaben für die übrigen Beteiligten handelt gegenüber dem einzelnen Bürger die übertragende Gemeinde, sie wird

---

1) Vgl. § 23 Abs. 2 Satz 2 KGAG-NW; für die anderen Bundesländer siehe Übersicht bei: RENGELING, HkWP Bd. 2, S. 365, 397 (in Bayern: "Zweckvereinbarung).

2) Vgl. § 23 Abs. 2 Satz 1 KGAG-NW.

nur von der übernehmenden Gemeinde oder dem Gemeindeverband vertreten. Das bedeutet weiter, daß alle Rechtswirkungen beim Mandanten und nicht beim Mandatar eintreten und daß für verwaltungsgerichtliche Klagen der Mandant passiv legitimiert bleibt[1]. Wegen dieser wesentlichen Unterschiede zwischen der Aufgabenübertragung mit Zuständigkeitsübergang und der Übertragung zur bloßen Durchführung muß in der öffentlichrechtlichen Vereinbarung deutlich zum Ausdruck kommen, daß die ausführende Gemeinde oder der Gemeindeverband in Ausübung einer fremden Kompetenz und im fremden Namen tätig wird.

Unter diesen Voraussetzungen bestehen auch keine Bedenken gegen die Zulässigkeit eines grenzüberschreitenden Mandats[2], da die Verantwortlichkeiten unberührt bleiben und die ausführende Gemeinde als Beauftragter und Bevollmächtigter immer die Hoheitsgewalt derjenigen Gemeinden ausübt, deren Aufgaben sie durchführt. Ob die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch einen Bevollmächtigten erlaubt ist, hängt im Einzelfall von der Natur der einzelnen Kompetenz und der gesetzlichen Regelung ab[3], nicht von dem Umstand der Staatsgrenzenüberschreitung. Diese Frage soll hier aber nicht weiter vertieft werden, da die Durchführungsübernahme im Rahmen der staatsgrenzenüberschreitenden Zusammenarbeit wenig praktikabel

---

1) Zur Übertragung von Aufgaben im Wege der Delegation oder des Mandats vgl.: WAGENER, Gemeindeverbandsrecht NW, Rdnr. 8 ff. zu § 23 KGAG; FLASNÖCKER, Typische Rechtsformen für interkommunale Zusammenarbeit nach BayKommZG und EStärkG, S. 30 ff.

2) Es wird davon ausgegangen, daß die Gesetze über die kommunale Gemeinschaftsarbeit auch die staatsgrenzenüberschreitende Zusammenarbeit erfassen. Siehe unten S. 419 f.

3) FLASNÖCKER, Typische Rechtsprobleme interkommunaler Zusammenarbeit, S. 28 f.

sein dürfte. Die durchführende ausländische Gemeinde[1] müßte mit dem deutschen Verwaltungsrecht vertraut sein, sie müßte in der Lage sein, in deutscher Sprache "rechtsmittelfeste" Bescheide zu fertigen. Auf der anderen Seite bliebe für den adressierten Bürger dessen Heimatgemeinde zuständig, insbesondere passiv legitimiert für alle Rechtsbehelfe, obwohl sie mit dem Verwaltungsvorgang selbst nicht mehr betraut und vertraut wäre[2].

In der gegenwärtigen Praxis grenzüberschreitender interkommunaler Zusammenarbeit bestehen, soweit ersichtlich, keine Vereinbarungen über die Erledigung von Aufgaben im Wege der Durchführungsübernahme.

4. Probleme der staatlichen Kommunalaufsicht

Die Gemeinden unterliegen auch auf dem Gebiete der kommunalen Auslandsbeziehungen der Aufsicht der nach dem innerstaatlichen Recht zuständigen Behörden[3]. Die in den Landesgesetzen über kommunale Zusammenarbeit enthaltenen Vorschriften über innerstaatliche Genehmigungsvorbehalte sind auch bei dem Abschluß staatsgrenzenüberschreitender

---

1) Eine Durchführungsübernahme durch ausländische Kommunalverbände kommt nicht in Betracht. Soweit die Landesgesetze über kommunale Gemeinschaftsarbeit die Mitwirkung von "Gemeindeverbänden" vorsehen (so in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland), sind darunter nur kommunale Gebietskörperschaften wie Ämter, Bezirke, Kreise und Landschaftsverbände und nach § 5 Abs. 2 KGAG-NW auch die Zweckverbände zu verstehen. Eine Beteiligung anderer Körperschaften auch des öffentlichen Rechts kommt nicht in Betracht. Vgl. PAGENKOPF, Kommunalrecht Bd. 1, S. 192 f.; WAGENER, a.a.O., Rdnr. 5 zu § 23 KGAG-NW; FLASNÖCKER, a.a.O., S. 25.

2) Dies ist ein Grund, wieso auch im innerstaatlichen Bereich im Regelfall die zur Erfüllung der Aufgabe notwendigen Befugnisse delegiert werden.

3) Vgl. auch OEHM, Rechtsprobleme, S. 115; WOEHRLING, Transfrontier Co-operation, OECD, EN/TFP/77.10, S. 32.

Verträge zu beachten, auch wenn der Wortlaut nur auf eine innerstaatliche, allenfalls landesgrenzenüberschreitende kommunale Zusammenarbeit abzustellen scheint[1]. Diese Gesetze wollen die kommunale Zusammenarbeit in bestimmten Rechtsformen abschließend regeln und umfassen damit auch den von dem historischen Gesetzgeber offensichtlich nicht bedachten Fall der kommunalen Zusammenarbeit mit ausländischen Gemeinden.

Da auch die ausländischen Partnergemeinden einer Staatsaufsicht unterstehen, sind infolge der doppelten Aufsichtszuständigkeit allerdings widersprüchliche Aufsichtsmaßnahmen denkbar. Sofern die interkommunale Zusammenarbeit durch einen zwischenstaatlichen Dachvertrag abgesichert wird, empfiehlt sich deshalb die Aufnahme einer Regelung in diesen Staatsvertrag, wonach die Aufsichtsbehörden ihre Maßnahmen abstimmen.

Das Europäische Rahmenübereinkommen sieht in seinem "Muster einer zwischenstaatlichen Vereinbarung über die vertragliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen örtlichen Behörden" (Anlage 1.4) betreffend die interkommunalen Verträge über die Bereitstellung von Lieferungen und Leistungen in Art. 4 vor, daß keine Genehmigungen erforderlich sind[2]. Für den Fall der Bildung eines interkommunalen Verbandes sieht das "Muster einer zwischenstaatlichen Vereinbarung über die Organe der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen örtlichen Behörden" (Anlage 1.5) in Art. 7 Abs. 1 vor, daß "die Befugnisse der Kontrolle, Aufsicht oder Überwachung in bezug auf ... den Verband ... gemäß dem innerstaatlichen Recht von den zuständigen Behörden des Staates ausgeübt

---

1) Vgl. §§ 4 Abs. 3, 24 Abs. 2 i.V.m. 29 Abs. 1 Ziffer 1 KGAG-NW.

2) Für derartige Verträge bestehen nach deutschem Kommunalrecht grundsätzlich ohnehin keine präventiven Genehmigungsvorbehalte der Aufsichtsbehörden.

(werden), in dem sich der Sitz (des Verbandes) befindet." Den Aufsichtsbehörden der anderen Staaten wird gemäß Art. 7 Abs. 2 ein Recht auf Unterrichtung hinsichtlich der "in Ausübung der Kontrolle, Aufsicht oder Überwachung getroffenen Maßnahmen" eingeräumt. Gemäß Art. 7 Abs. 3 wird sowohl den aufsichtsführenden Behörden des Sitzstaates als auch den zuständigen Behörden der anderen Staaten das Recht eingeräumt, Delegierte zu den Sitzungen der Führungsorgane der Verbände zu entsenden.

Einen anderen Weg geht der Staatsvertrag zwischen dem Großherzogtum Luxemburg und dem Lande Rheinland-Pfalz. Die Bildung von Verbänden bedarf gemäß Art. 3 Abs. 2 der Genehmigung der obersten Aufsichtsbehörde beider Staaten. Nach Art. 6 Abs. 2 sind alle wesentlichen, in Art. 6 Abs. 1 enumerativ aufgeführten Beschlüsse der Verbandsversammlung den zuständigen Aufsichtsbehörden beider Staaten zur Genehmigung vorzulegen. Die übrigen aufsichtsbehördlichen Prüfungen erfolgen durch die Aufsichtsbehörde des Staates, in dem der Verband seinen Sitz hat, Art. 9 Abs. 1. "Aufsichtsbehördliche Maßnahmen, soweit sie nicht in Art. 6 Abs. 2 geregelt sind, ergehen im Einvernehmen mit der Aufsichtsbehörde des anderen Landes", Art. 9 Abs. 2.

5. Der Rechtsschutz bei Streitigkeiten

a) Die Gerichtsbarkeit

Bei den Rechtsstreitigkeiten, die im Zusammenhang mit öffentlichrechtlichen Verträgen geführt werden, stellt sich im Hinblick auf den völkerrechtlichen Grundsatz der Staatenimmunität die Frage nach der Gerichtsbarkeit, d.h. inwieweit ein Staat und seine Untergliederungen der Rechtsordnung eines fremden Staates unterworfen sind und von dessen Gerichten zur Verantwortung ge-

zogen werden können[1]. Nach der Konzeption des deutschen Verfahrensrechts geht die Klärung dieser Frage der Entscheidung über die örtliche, sachliche und funktionale Zuständigkeit des Gerichts voraus.

Den völkerrechtlichen Grundsätzen der Gleichheit der Staaten und der Souveränität wird der Grundsatz entnommen, daß ein Staat und seine Organe nicht der Rechtsordnung eines anderen Staates unterworfen sind (Staatenimmunität)[2]. Gegenüber einer früher angenommenen absoluten Immunität ausländischer Staaten hat sich eine differenzierende Betrachtungsweise durchgesetzt: Danach ist kein Staat befugt, die Hoheitsrechte eines anderen Staates - acta iure imperii - seiner Gesetzgebung, Recht-

---

1) Von dieser Frage ist streng zu trennen die Frage der Anwendbarkeit ausländischen öffentlichen Rechts; vgl. oben S. 385 ff.
Von der Staatenimmunität ist auch der vom angelsächsischen Recht entwickelte Grundsatz, daß ausländische Hoheitsakte grundsätzlich nicht auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden (sog. Act of State-Doktrin), jedenfalls dann zu unterscheiden, wenn in einem Streitfall zwischen anderen Parteien die Überprüfung des hoheitlichen Aktes eines ausländischen Staates zur Diskussion steht. Die Act of State-Doktrin ist keine völkerrechtliche Norm, sondern eine innerstaatliche Regel zu freiwilliger richterlicher Selbstbeschränkung in außenpolitischen Belangen. Vgl. MÜLLER/WILDHABER, Praxis des Völkerrechts, S. 306 ff.; SEIDL-HOHENVELDERN, Völkerrecht, Rdnr. 121 ff.; LG Hamburg, RabelsZ 37 (1973), S. 579, 580 f., 583 f.; VERDROSS/SIMMA, Universelles Völkerrecht, §§ 1178 ff.; FOLZ, Die Geltungskraft fremder Hoheitsäußerungen. Eine Untersuchung über die anglo-amerikanische Act of State Doctrine, S. 170 ff.

2) SCHAUMANN, Die Immunität ausländischer Staaten nach Völkerrecht, in: Berichte der Dt. Gesellschaft für Völkerrecht 8 (1968), S. 1, 11 ff.; VERDROSS/SIMMA, a.a.O., § 1177; MENZEL/IPSEN, Völkerrecht, S. 203; BERBER, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 1, S. 221; BROWNLIE, Principles of Public International Law, S. 321, 323 f.; ALBERT, Völkerrechtliche Immunität ausländischer Staaten gegen Gerichtszwang, S. 28 ff.; MALINA, Die völkerrechtliche Immunität ausländischer Staaten im zivilrechtlichen Erkenntnisverfahren, S. 41 ff.

sprechung und Vollziehung zu unterwerfen, während er als Träger von Privatrechten - für acta iure gestionis - allerdings gerichtlich belangt werden kann[1]. Die Qualifikation der in Frage stehenden Staatstätigkeit als hoheitlich oder nicht hoheitlich wird nach der lex fori vorgenommen, in einem Verfahren vor deutschen Gerichten also nach deutschem Recht[2]. Die Abgrenzung wird dabei nach der Natur der jeweiligen Tätigkeit vorgenommen; Motive und Zweck sind nicht maßgeblich[3]. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt: "Es kommt also darauf an, ob der ausländische Staat in Ausübung der ihm zustehenden Hoheitsgewalt, also öffentlichrechtlich, oder wie eine Privatperson, also privatrechtlich, tätig geworden ist"[4]. Hoheitlich in diesem Sinne sind nicht nur einseitig hoheitliche Akte, sondern jedes öffentlichrechtliche Handeln.

---

1) Zur deutschen Rechtsprechung: BGHZ 19, 341, 343 f.; BVerfGE 16, 27, 33 f.; eingehend BVerfGE 64, 1 ff. (National Iranian Oil Company) mit Darstellung der Gerichtspraxis in anderen Ländern (S. 24 ff.); allgemeiner Überblick über die deutsche Rechtsprechung bei STEIN/JONAS/SCHUMANN, Kommentar zur ZPO, Einleitung Rdnr. 660.
Zur Literatur: BERBER, a.a.O., S. 222; VERDROSS/SIMMA, a.a.O., §§ 1169-1172; WENGLER, Völkerrecht, Bd. 2, S. 951; SCHAUMANN, a.a.O., S. 48 ff.; v. SCHÖNFELD, Die Staatenimmunität im amerikanischen und englischen Recht, S. 20 ff.; ALBERT, a.a.O., S. 65 ff., mit Darstellung der nationalen Staatenpraxis, S. 127 ff.; MALINA, a.a.O., S. 205 ff., mit Darstellung der nationalen Staatenpraxis, S. 80 ff.

2) BVerfGE 16, 27, 62 f.; BGH NJW 1979, 1101; ALBERT, a.a.O., S. 215 ff.; VERDROSS/SIMMA, a.a.O., S. 566 f.; SCHAUMANN, a.a.O., S. 123 ff.; SEIDL-HOHENVELDERN, Neue Entwicklungen im Recht der Staatenimmunität, in Fest-Schrift Beitzke, S. 1081, 1085.
Kritisch hierzu: v. SCHÖNFELD, Die Immunität ausländischer Staaten vor deutschen Gerichten, in: NJW 1986, S. 2980, 2984.

3) BVerfGE 16, 27, 62; SEIDL-HOHENVELDERN, a.a.O., S. 1087; kritisch hierzu: MALINA, a.a.O., S. 233.

4) BVerfGE 16, 27, 62.

Umstritten ist, inwieweit Immunität nicht nur dem Staat selbst zukommt, sondern auch seinen Untergliederungen, hier den Gemeinden. Die Bestimmungen über die Befreiung ausländischer Staaten von der deutschen Gerichtsbarkeit werden mangels einer besonderen gesetzlichen und völkervertraglichen Regelung über Art. 25 GG dem Völkergewohnheitsrecht entnommen[1], wobei allerdings im Einzelfall nicht unerhebliche Schwierigkeiten bestehen, eine allgemeine, als Recht anerkannte Übung festzustellen. Auszugehen ist davon, daß es einen völkerrechtlich gesicherten Grundsatz "in dubio pro immunitate"[2] nicht gibt, sondern Immunität nur gewährt werden kann, "wenn eine Immunität fordernde Völkerrechtsregel festgestellt werden kann"[3].

Nach der deutschen Rechtsprechung und Literatur ist die Immunität staatlicher Untergliederungen mit eigener Rechtsfähigkeit und auslandsrechtlicher juristischer Personen zweifelhaft. Die Rechtsprechung hat ihnen Immunität in den Fällen abgesprochen, in denen sie rein gewerblich oder auf allgemein privatrechtlicher Ebene tätig geworden waren[4]. Das Bundesverfassungsgericht hat offen gelassen, ob derartige Personen Immunität genießen können[5]. Lediglich eine obergerichtliche Entscheidung ist bekannt, die es für möglich erachtet, daß "Staatenimmunität grundsätzlich auch von einer für den Staat handelnden juristischen Person in Anspruch genommen werden" kann, wenn sie "für sich hoheitliches Handeln in Anspruch"

---

1) HABSCHEID, Die Immunität ausländischer Staaten nach deutschem Zivilprozeßrecht, in: Berichte der dt. Ges. für Völkerrecht 8 (1968), S. 159, 168 f.; STEIN/JONAS/SCHUMANN, ZPO-Kommentar, Rdnr. 660 f. zur Einl.

2) So: BERBER, a.a.O., S. 223.

3) v. SCHÖNFELD, NJW 1986, S. 2981.

4) RGZ 110, 315, 317; BGHZ 18, 1, 9 f.

5) BVerfGE 64, 1, 23.

nimmt[1]. Die deutsche Literatur ist uneinheitlich. Nach einer Ansicht genießen staatliche Untergliederungen mit eigener Rechtsfähigkeit und auslandsrechtliche juristische Personen nie Immunität[2]. Eine andere Ansicht will ihnen Immunität gewähren, soweit sie hoheitlich tätig werden[3].

Zur Klärung der Frage der Immunität staatlicher Untergliederungen soll im folgenden auf Konventionen, die einen weitgehend gesicherten Stand des Völkerrechts wiedergeben, sowie auf die Kodifikationen maßgeblicher Staaten mit Bestimmungen über die Staatenimmunität zurückgegriffen werden[4]. Hierzu gehören die Europäische Konvention über die Staatenimmunität vom 16. Mai 1972[5], der Entwurf einer Konvention der International Law Commission der UN über die gerichtliche Immunität der Staaten und ihres Eigentums vom 26.6.1986[6], der britische State Immunity Act 1978[7] und der Foreign Sovereign Immunities Act of 1976 der USA[8].

---

1) OLG Frankfurt IPRax 1983, S. 68, 69 f. (National Iranian Oil Company).

2) BAUMBACH/LAUTERBACH/ALBERS, ZPO, Anm. 2a) zu § 60 GVG; ZÖLLER/GUMMER, ZPO, Rdnr. 1 zu § 20 GVG; EYERMANN/FRÖHLER, VwGO, Rdnr. 59 zu § 40.

3) SCHAUMANN, a.a.O., S. 42 ff.; HABSCHEID, a.a.O., S. 168 f.; v. HOFFMANN, Staatsunternehmen im internationalen Privatrecht, in: BerDGesVR 25 (1984), S. 35, 47 ff.; v. SCHÖNFELD, NJW 1986, S. 2987.

4) Diese Vorgehensweise entspricht auch der Praxis des BVerfG zur Feststellung von Völkergewohnheitsrecht, vgl. BVerfGE 64, 1, 24 ff.; siehe v. SCHÖNFELD, NJW 1986, S. 2981.

5) Council of Europe, European Treaty Series, No.74 (1972).

6) GAOR 41th Session, Suppl. No. 10, Report of the International Law Commission on the work of its thirty-eigth session, S. 9 ff. (UN Doc. A/CN.4/L.403/Add.1, vom 26.6.1986).

7) UN, United Nations Legislative Series, Materials on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, S. 41 ff.

8) DIES., a.a.O., S. 55 ff.

Der Foreign Sovereign Immunity Act (FSIA) zieht den Kreis der Immunitätsträger weit. § 1603 des United States Code sieht u.a. vor:

"(a) A 'foreign state' ... includes a political subdivision of a foreign state or an agency or instrumentality of a foreign state as defined in subsection (b).

(b) An 'agency or instrumentality of a foreign state' means any entity:

(1) which is a separate legal person, corporate or otherwise, and

(2) which is an organ of a foreign state or political subdivision thereof ...".

Gemäß § 1603(a) genießen die deutschen Gemeinden Immunität, wobei dahinstehen kann, ob es sich bei ihnen um Gebietskörperschaften im Sinne von political subdivisions handelt[1], oder um agencies oder instrumentalities (Behörden oder Einrichtungen) eines fremden Staates.

Der State Immunity Act (SIA) gewährt im Gegensatz zum FSIA nur einem engeren Kreis von staatlichen Organen und Einrichtungen Immunität. Section 14 sieht u.a. vor:

"(1) The immunities and privileges conferred by this Part of this Act apply to any foreign or commonwealth State other than the United Kingdom; and references to a State include references to:

(a) the sovereign ...;

(b) the government of that State; and

(c) any department of that government,

but not to any entity (hereafter referred to as a "separate entity") which is distinct from the executive organs and capable of suing or being sued.

---

1) So v. SCHÖNFELD, Staatenimmunität im amerikanischen und englischen Recht, S. 50; ALBERT, a.a.O., S. 52.

(2) A separate entity is immune from the jurisdiction of the Courts of the United Kingdom if, and only if:

(a) the proceedings relate to anything done by it in the exercise of sovereign authority; and

(b) the circumstances are such that a State ... would have been so immune."

Gemäß Sec. 14(1) genießen Gemeinden grundsätzlich keine Immunität, es sei denn, sie können als "separate entity" im Erkenntnisverfahren darlegen, daß sie hoheitlich tätig geworden sind und auch ein Staat, an ihrer Stelle handelnd, immun wäre[1].

Der Unterschied zwischen dem amerikanischen und dem englischen Recht besteht darin, daß das amerikanische Recht den Gemeinden "zunächst ratione personae Immunität (zugesteht) und dann in einem zweiten Schritt durch Ausnahmen ratione materiae die zu gewährende Immunität auf den Bereich der hoheitlichen Staatstätigkeit (zurückschneidet)"[2], während das englische Recht den Gemeinden Immunität nur ratione materiae einräumt[3].

Die European Convention on State Immunity (Konvention), die am 11.6.1976 in Kraft getreten, von der Bundesrepublik Deutschland allerdings noch nicht ratifiziert worden ist, sieht in Art. 27 u.a. vor:

"(1) ... the expression 'Contracting State' shall not include any legal entity of a Contracting State which is distinct therefrom and is capable of suing or being sued, even if that entity has been entrusted with public functions.

(2) ... however, the courts may not entertain pro-

---

1) v. SCHÖNFELD, a.a.O., S. 60; ALBERT, a.a.O., S. 52.

2) v. SCHÖNFELD, a.a.O., S. 51.

3) Zum Begriff der Immunität ratione personae und ratione materiae vgl. SCHAUMANN, a.a.O., S. 41 ff.

cedings in respect of acts performed by the entity in the exercise of sovereign authority (acta iure imperii)."

Nach der Konvention genießen die Gemeinden als "legal entities" grundsätzlich keine Immunität, es sei denn, der Rechtsstreit betrifft eine iure imperii ausgeübte Tätigkeit. Wie der SIA verneint die Konvention also eine Immunität der Gemeinden ratione personae, gesteht sie ihnen ratione materiae allerdings zu.

Der Entwurf der International Law Commission (Entwurf) sieht in Art. 3 vor:

"1. The expression "State" as used in the present articles is to be understood as comprehending:
(a) the State and its various organs of government;
(b) political sub-divisions of the State which are entitled to perform acts in the exercise of the sovereign authorities of the State;
(c) agencies or instrumentalities of the State, to the extent that they are entitled to perform acts in the exercise of the sovereign authority of the State; ...".

Aus der Kommentierung der ILC zu dem Entwurf ergibt sich, daß sie unter "political subdivisions" die Untergliederungen von Bundesstaaten und Staaten mit autonomen Regionen versteht, also Einheiten wie Gliedstaaten, Provinzen oder Kantone[1]. Wenn demzufolge die Gemeinden ratione personae keine Immunität genießen, so kommt ihnen aber als "instrumentalities" oder "agencies" im Sinne des Art. 3 Paragraph 1(c) des Entwurfs[2] ratione materiae Immunität zu, soweit sie hoheitlich tätig werden. Der Entwurf kommt damit zu derselben Lösung wie der SIA und die Europäische Konvention.

---

1) GAOR 41th Session, Suppl. No. 10, S. 28.

2) Zum Begriff der "agency" und "instrumentality": YB ILC 1982 II 2, S. 104 f.

Unter Berücksichtigung der Entwicklung der internationalen Praxis, wie vorstehend dargestellt, kann - nach Völkerrecht - unterstaatlichen Gebietskörperschaften und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts Immunität jedenfalls dann nicht verwehrt werden, wenn sie hoheitlich tätig werden. Die eigentliche Begründung für diese Immunität ist darin zu sehen, daß "es ... die autonome Entscheidung des Staates (ist), in welcher Weise er seine Tätigkeiten juristisch organisiert. Es muß ihm unbenommen sein, durch von ihm juristisch getrennte Personen zu handeln, ohne dadurch zwangsläufig seine Immunität zu verlieren"[1]. Die Immunität dieser unterstaatlichen Gebietskörperschaften und juristischen Personen ist "Immunität aus fremdem Recht"[2]. Die Anknüpfung an die Person des Staates "bleibt dadurch gewahrt, daß die Wahrnehmung dieser Aufgaben auf Grund einer in der Gesamtverfassung enthaltenen Aufgabenverteilung erfolgt"[3] und der Staat nach außen die volle völkerrechtliche Verantwortlichkeit für seine Untergliederungen trägt[4]. Die Immunität unterstaatlicher Gebietskörperschaften und juristischer Personen läßt sich somit sowohl ratione materiae (Schutz hoheitlicher Handlungen) als auch ratione personae (Teilhabe an der Immunität des Staates) begründen.

Von Bedeutung ist weiter, inwieweit die Gemeinden, soweit sie hoheitlich tätig werden, auf den ihnen durch die Immunität gewährten Schutz verzichten können. Daß ein Verzicht völkerrechtlich möglich ist, ergibt sich

---

1) v. SCHÖNFELD, NJW 1986, S. 2987.

2) SCHAUMANN, a.a.O., S. 44 f.; HABSCHEID, a.a.O., S. 169.

3) SCHAUMANN, a.a.O., S. 45.

4) DERS., a.a.O., S. 44.

schon daraus, daß es sich bei der Immunität um ein Privileg handelt, von dem Gebrauch gemacht werden kann oder nicht[1]. Hinsichtlich der Form unterliegt der Verzicht keinen besonderen Anforderungen: er kann schriftlich, mündlich oder stillschweigend erfolgen[2]. Da der Verzicht klar und deutlich zum Ausdruck kommen muß, müssen sich bei der Annahme eines stillschweigenden Verzichts besondere Anhaltspunkte ergeben. Die bloße Teilnahme am Rechtsverkehr reicht jedenfalls nicht für die Annahme eines (vermuteten) Verzichts[3]. Ein stillschweigender Verzicht kann jedoch in der Vereinbarung einer Schiedsabrede oder einer Prorogationsabrede gesehen werden[4]. Für den Verzicht gelten nicht die Anforderungen, wie sie an völkerrechtliche Willenserklärungen gestellt werden: der Verzicht kann von demjenigen Organ ausgehen, das für den entsprechenden Bereich zur Geschäftsführung befugt ist, unabhängig davon, ob es im übrigen zur Abgabe völkerrechtlicher Willenserklärungen befugt ist. Die Wirksamkeit des Verzichts hängt auch nicht davon ab, ob er einem zur Entgegennahme völkerrechtlicher Willenserklärungen befugten Staatsorgan zugeht[5].

Im Ergebnis ist festzuhalten, daß die Gemeinden bei Streitigkeiten, die acta iure imperii zum Gegenstand haben, Immunität genießen. Acta iure imperii sind alle Akte

---

1) SCHAUMANN, a.a.O., S. 27.

2) DERS., a.a.O., S. 28 f.

3) DERS., a.a.O., S. 27.

4) DERS., a.a.O., S, 30, 54; v. SCHÖNFELD, NJW 1986, S. 2983. Bei Vereinbarung einer Schiedsabrede bezieht sich der Verzicht nicht nur auf das schiedsgerichtliche Verfahren, sondern auch auf die staatliche Gerichtsbarkeit, welche die Rechtmäßigkeit des Schiedsverfahrens zu sichern hat.

5) SCHAUMANN, a.a.O., S. 28 f., mit Hinweis auf die Praxis der Rechtsprechung der meisten Staaten.

hoheitlichen Handelns, wobei der Begriff des hoheitlichen Handelns weit zu fassen ist, also nicht nur hoheitliche Maßnahmen wie Verwaltungsakte meint, sondern alle Akte umfaßt, die nicht privatrechtlicher Natur sind. Da es bei der Unterscheidung zwischen den Akten iure imperii und iure gestionis nicht auf das Motiv und den Zweck der verfolgten Staatstätigkeit ankommt, sondern auf die Natur der betreffenden Handlung, sind Klagen gegen Gemeinden aus privatrechtlichen Vertragsverhältnissen zulässig, auch wenn diese Verträge mittelbar die Erfüllung öffentlicher Aufgaben der Gemeinden zum Gegenstand haben. Die Frage, inwieweit ausländische Gemeinden gerichtlich belangt werden können, stellt sich also nur bei den als öffentlichrechtlich qualifizierten interkommunalen Vertragsverhältnissen. Soweit im Einzelfall bestimmte Gerichtsstände vereinbart oder Schiedsverträge geschlossen worden sind, ist hierin ein Verzicht auf die Geltendmachung von Immunität zu sehen. Ist den vertraglichen Vereinbarungen ein Verzicht nicht zu entnehmen, ist die gerichtliche Belangung einer ausländischen Gemeinde nur möglich, wenn diese bei Auftreten eines konkreten Rechtsstreits - vor oder nach Klageerhebung - auf die Geltendmachung der Immunität verzichtet.

b) Die internationale Zuständigkeit

Während die Feststellung der internationalen Zuständigkeit von Gerichten bei zivilrechtlichen Streitigkeiten regelmäßig juristisch unproblematisch ist[1)], ist die Zuständigkeit inländischer Gerichte zur Durchsetzung ausländischer öffentlichrechtlicher Ansprüche noch weitgehend ungeklärt.

---

1) Siehe oben S. 372 ff.

Das LG Offenburg hat in einer Entscheidung vom 30.12. 1960[1] die Auffassung vertreten, es fehle zur Durchsetzung öffentlicher Ansprüche fremder Hoheitsträger an der "internationalen sachlichen Zuständigkeit der deutschen Gerichte". Ansprüche des ausländischen öffentlichen Rechts könnten grundsätzlich nicht vor deutschen Gerichten geltend gemacht werden. Der deutsche Verfassungsgesetzgeber habe die deutschen Gerichte nicht dafür eingesetzt, über die hoheitliche Tätigkeit ausländischer Behörden zu erkennen, da er nicht daran interessiert sei, das Verhältnis des ausländischen öffentlichen Rechts mit einer rechtsstaatlichen Garantie auszustatten[2].

Es gibt jedoch keine Norm, die es deutschen Verwaltungsgerichten aufgibt, ihre Zuständigkeit von vornherein auf öffentlichrechtliche Streitigkeiten zwischen deutschen Hoheitsträgern zu beschränken. "Die Verwaltungsgerichte sind im Bereich des öffentlichen Rechts ebenso universal zuständig wie die Zivilgerichte im Privatrechtsbereich"[3]. Öffentlichrechtliche Streitigkeiten im Sinne des § 40 VwGO können deshalb auch solche Streitigkeiten sein, die dem Recht eines fremden Staates zuzuordnen sind[4]. Unter welchen Voraussetzungen fremdes öffentli-

---

1) LG Offenburg, IPRspr. 1960/1961, Nr. 172, S. 550 f. In diesem Rechtsstreit ging es um die Klage der Präfektur des Departement Bas-Rhin gegen einen in Deutschland lebenden Franzosen auf Rückgewähr von Sozialhilfeleistungen.

2) Ebd.
Im Ergebnis ebenso: MANN, Öffentlich-rechtliche Ansprüche im internationalen Rechtsverkehr, in: Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 21 (1956), S. 1, 4, 12, 19; HEIZ, Das fremde öffentliche Recht im internationalen Kollisionsrecht, S. 72, 110.

3) FRANK, Öffentlichrechtliche Ansprüche fremder Staaten vor inländischen Gerichten, in: Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 34 (1970), S. 56, 58.

4) Vgl. KOPP, VwGO, Rdnr. 37 zu § 40. Die übrigen VwGO-Kommentare äußern sich zu dieser Frage nicht.

ches Recht auf ein streitiges Rechtsverhältnis Anwendung findet, entscheiden die allgemeinen Grundsätze des Internationalen Verwaltungsrechts[1].

In der gerichtlichen Verhandlung des ausländischen Anspruchs liegt kein Eingriff in die Souveränität des Staates, dem der klagende Hoheitsträger angehört, da der fremde Hoheitsträger selbst ein deutsches Gericht um Hilfe ersucht[2]. Ebenso liegt kein Eingriff in die Souveränität des Urteilsstaates vor, da in der Klageerhebung selbst kein Eingriff, sondern allenfalls der Antrag auf Gewährung von gerichtlichem Rechtsschutz gesehen werden kann[3].

Eine andere Frage ist es, ob die deutschen Gerichte generell dazu berufen sind, ausländischen Hoheitsträgern bei der Durchsetzung öffentlichrechtlicher Ansprüche beizustehen. Jedenfalls ist die Rechtsschutzgarantie gemäß Art. 19 Abs. 4 GG bei Akten ausländischer öffentlicher Gewalt nicht einschlägig[4]. Ein Justizgewährleistungsanspruch besteht nur, soweit er sich auf Maßnahmen deutscher öffentlicher Gewalt bezieht. Es kommt somit maßgeblich darauf an, wann ein inländisches Gericht bereit sein soll, einem ausländischen Hoheitsträger zur Durchsetzung seiner öffentlichrechtlichen Ansprüche Rechtsschutz zu gewähren. Soweit entsprechende völkervertragliche Verpflichtungen nicht vorliegen, kann nur darauf abgestellt werden, welches Interesse für inländische Gerichte daran besteht, sich zur Durchsetzung fremder öffentlichrechtlicher Ansprüche bereitzufinden[5]. Grundsätzlich ist es nicht die Aufgabe inländischer Gerichte, öffentliche Ansprüche eines ausländischen Hoheitsträgers

---

1) Siehe oben S. 385 ff.

2) FRANK, a.a.O., S. 62 f.

3) DERS., a.a.O., S. 64.

4) BVerfGE 1, 10 f.; 58, 1, 26 f.; SCHMIDT-BLEIBTREU, in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Rdnr. 20 zu Art. 19.

5) FRANK, a.a.O., S. 65.

durchzusetzen, wenn dieser hoheitlich im Wege der Eingriffsverwaltung tätig geworden ist, z.B. bei der Durchsetzung von Abgabenbescheiden, es sei denn, daß zwischen den beiden beteiligten Staaten Gegenseitigkeit verbürgt ist. In dem Bereich der öffentlichen Verwaltung, der durch öffentlichrechtliche Gleichordnungsverhältnisse gekennzeichnet ist, insbesondere bei öffentlichrechtlichen Vertragsverhältnissen zwischen Verwaltungsträgern verschiedener Staaten, wäre eine generelle Rechtsschutzverweigerung nicht gerechtfertigt[1]. Hierfür spricht allgemein die Entwicklung der zwischenstaatlichen Gerichts- und Amtshilfe, im konkreten Fall der Klage aus öffentlichrechtlichen interkommunalen grenzüberschreitenden Verträgen das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften[2], welches die Vertragstaaten verpflichtet, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften "zu erleichtern und zu fördern" (Art. 1), und rechtliche Schwierigkeiten, welche "den reibungslosen Ablauf der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit behindern könnten ...", zu lösen. Es wäre in diesem Zusammenhang widersinnig, den Abschluß interkommunaler Verträge zu fördern, den Rechtsschutz für Streitigkeiten aus diesem Vertragsverhältnissen jedoch zu verweigern.

Es ist deshalb eine internationale Zuständigkeit deutscher Verwaltungsgerichte für Klagen ausländischer Gemeinden aus mit deutschen Gemeinden geschlossenen öffentlichrechtlichen Verträgen zu bejahen. Die Bestimmung des international zuständigen Gerichts erfolgt mangels anderweitiger Regelung wie im Zivilprozeß: international zuständig ist das Gericht, welches nach inländischem Verfahrensrecht im übrigen örtlich zuständig ist.

---

1) Vgl. auch FRANK, a.a.O., S. 70 ff. für öffentlichrechtliche Ansprüche, die ihren Ursprung im Bereich der sog. Daseinsvorsorge haben.

2) Siehe oben S. 122 ff.

c) Die Vereinbarung von Gerichtsständen und Schiedsgerichten

Für den Bereich grenzüberschreitender öffentlich-rechtlicher Verträge unterstaatlicher Gebietskörperschaften zur Erledigung öffentlicher Aufgaben bestehen keine zwischenstaatlichen Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen[1]. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Gemeinden für den Fall öffentlichrechtlicher Streitigkeiten wie im Rahmen ihrer vertraglichen Kooperation auf zivilrechtlicher Ebene Gerichtsstandsvereinbarungen treffen können.

Die Zulässigkeit und Wirkung einer Vereinbarung über den Gerichtsstand beurteilt sich nach der lex fori. Für das deutsche Verwaltungsverfahrensrecht wird eine Prorogation überwiegend abgelehnt. Eine Vereinbarung über die Zuständigkeit eines Verwaltungsgerichts sei der Verwaltungsgerichtsordnung fremd und mit der im Verwaltungsstreitverfahren geltenden Untersuchungsmaxime nicht vereinbar[2]. Diese Ansicht ist jedoch zumindest für den Bereich öffentlichrechtlicher Gleichordnungsverhältnisse nicht überzeugend. Soweit die Parteien vertraglich über den Streitgegenstand verfügen können (z.B. durch einen Vergleich), wird die Zulässigkeit einer den Verwaltungsrechtsweg ausschließenden Schiedsvereinbarung auch von den Autoren bejaht, die eine Prorogation für unzulässig erachten, und zwar mit dem Hinweis auf die §§ 168 Abs. 1 Ziffer 5, 173, 187 VwGO[3].

---

1) Für den Bereich der privatrechtlichen Kooperation siehe oben S. 373 f.

2) REDEKER/v.OERTZEN, VwGO, Rdnr. 2 zu § 52; EYERMANN/FRÖHLER, VwGO, Rdnr. 35 zu § 52; PETERS, Vereinbarungen über die Zuständigkeit im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, in: DÖV 1967, S. 407 ff.; a.A.: KLINGER, VwGO, Anm. D zu § 53; LÜKE, Grundsätze des Verwaltungsprozesses, in: JuS 1961, S. 41, 42.

3) Vgl. REDEKER/v.OERTZEN, VwGO, Rdnr. 78 zu § 40; EYERMANN/FRÖHLER, VwGO, Rdnr. 110 f. zu § 40.

Wenn die öffentlichrechtliche Natur der Streitigkeit und der Untersuchungsgrundsatz hier kein Hinderungsgrund sind, den Verwaltungsrechtsweg durch Eröffnung des Rechtsweges zu "privaten" Schiedsgerichten auszuschließen, dann muß es auch möglich sein, gemäß § 173 VwGO i.V.m. § 38 ZPO die Zuständigkeit eines bestimmten Verwaltungsgerichts zu vereinbaren.

Wie schon erwähnt, besteht für die Gemeinden weiter die Möglichkeit, durch schiedsvertragliche Regelungen die Verwaltungsgerichtsbarkeit auszuschließen. Die bestehenden zwischenstaatlichen Übereinkommen über die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Schiedssprüche betreffen mit Ausnahme des UN-Übereinkommens vom 10.6.1958 über die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Schiedssprüche nur zivilrechtliche Streitigkeiten[1].

Soweit das UN-Übereinkommen keine Sachnormen über die Schiedsverträge und das Schiedsverfahren enthält[2], und allgemein außerhalb des räumlichen Verwendungsbereichs des UN-Übereinkommens, muß deshalb geklärt werden, welche allgemeinen Grundsätze für die internationalen Schiedsgerichtsvereinbarungen in öffentlichrechtlichen Streitsachen gelten. Mangels eigener Kollisionsnormen[3] wird man auf die allgemeinen Grundsätze für internationale privatrechtliche Schiedsvereinbarungen[4] zurückgreifen können, soweit dem nicht öffentlichrechtliche Vorschriften oder Grundsätze entgegenstehen.

---

1) Vgl. oben S. 376 ff. Im Gegensatz zu den übrigen zwischenstaatlichen Übereinkommen ist das UN-Übereinkommen nicht auf Zivil- und Handelssachen beschränkt. Ein dahingehender, nach Art. I Abs. 3 Satz 2 UN-Übereinkommen möglicher Vorbehalt, das Übereinkommen nur auf Handelssachen anzuwenden, ist jedenfalls von der Bundesrepublik nicht erklärt worden.

2) Ebd.

3) Die Problematik einer internationalen Schiedsgerichtsbarkeit in verwaltungsrechtlichen Streitsachen ist, soweit ersichtlich, bisher noch nicht erörtert worden.

4) Siehe hierzu im einzelnen oben S. 380 ff.

Besonders schwierig ist dabei die Frage nach der Schiedsfähigkeit des Gegenstandes des Schiedsverfahrens. Nach deutscher Rechtslage können Gegenstand einer Schiedsvereinbarung öffentlichrechtliche Beziehungen nur insoweit sein, als die Beteiligten über den Streitgegenstand verfügen können, sie insbesondere die Möglichkeit haben, darüber einen öffentlichrechtlichen Vertrag zu schließen[1]. Dies ist hier unproblematisch, weil im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit nur Streitigkeiten aus Kooperationsverträgen in Betracht kommen.

Soweit auf das Schiedsverfahren deutsches Recht Anwendung findet, gelten nicht die §§ 81 ff. VwGO, sondern die §§ 1034 ff. ZPO, d.h. insbesondere, der Untersuchungsgrundsatz gilt nur sehr eingeschränkt[2].

Die persönliche Fähigkeit der Parteien, einen Schiedsvertrag abzuschließen, kann im Einzelfall eingeschränkt werden. So wird in Frankreich die Schiedsgerichtsbarkeit in verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten im Grundsatz als unzulässig angesehen. Aus Art. 1004 in Verbindung mit Art. 83 Code de procédure civile ergibt sich, daß Hoheitsträger ohne Rücksicht auf den Streitgegenstand keine Schiedsverträge schließen dürfen[3].

---

1) EYERMANN/FRÖHLER, VwGO, Rdnr. 111 zu § 40; REDEKER/v.OERTZEN, VwGO, Rdnr. 79 zu § 40; SCHUNK/DE CLERK, VwGO, Anm. 14.b) zu § 40; MÜLLER, Entscheidung verwaltungsrechtlicher Streitigkeiten durch Schiedsgerichte, in: NJW 1963, S. 282, 284; WOLTERECK, Unechte und echte Schiedsgerichte des Verwaltungsrechts, in: DÖV 1966, S. 323, 324 f.; ERICHSEN, Zur Einordnung der Vorschriften über Organisation und Funktion des Sachverständigenrates und zur Zulässigkeit von Schiedsvereinbarungen bei öffentlichrechtlichen Streitigkeiten, in: VerwA 65 (1974), S. 311, 317; VGH Stuttgart, DÖV 1958, S. 951, 952.

2) Vgl. WOLTERECK, Die Erledigung verwaltungsrechtlicher Streitigkeiten durch Schiedsgerichte, S. 124 f.

3) Dieses Prinzip ist allerdings wieder durch zahlreiche Ausnahmen durchbrochen worden; vgl. hierzu WOLTERECK, a.a.O., S. 98 f.

Im Hinblick auf die weithin bestehende Unsicherheit über die Zulässigkeit von Gerichtsstandsvereinbarungen und die allgemeinen Grundsätze einer Internationalen Verwaltungsschiedsgerichtsbarkeit empfiehlt sich der Abschluß zwischenstaatlicher Abkommen, in denen auf öffentlichrechtlicher Ebene kooperierenden Gemeinden die Möglichkeit des Abschlusses von Gerichtsstandsvereinbarungen und Schiedsverträgen eingeräumt wird. Sofern die Einrichtung von Schiedsgerichten vorgesehen ist, sollte bereits in dem Staatsvertrag die personelle Struktur des Schiedsgerichts sowie das Schiedsverfahrensrecht und die Vollstreckung der Schiedsurteile geregelt werden.

In einem Fall ist die Einrichtung eines Schiedsgerichts staatsvertraglich geregelt worden. Der Staatsvertrag zwischen dem Großherzogtum Luxemburg und dem Land Rheinland-Pfalz vom 17.10.1974 sieht in den Art. 15 ff. die Einrichtung eines Schiedsgerichts vor. Interessant ist hier, daß die vertragschließenden Länder selbst das Schiedsgericht errichten und den kooperierenden Gemeinden zur Regelung von Streitigkeiten zur Verfügung stellen. Das Schiedsgericht hat seinen Sitz in Luxemburg und besteht aus drei Richtern, die die Befähigung zum Richteramt haben müssen, Art. 15 Abs. 3 und 4. Es handelt sich um ein ständiges Schiedsgericht. Die Bestellung der Richter erfolgt durch die Justizminister auf die Dauer von vier Jahren, Art. 15 Abs. 4. Den Vorsitz führt jeweils der Richter, der von dem Minister des Landes bestellt ist, dessen Staatsangehörigkeit der Kläger hat bzw. in dessen Gebiet er seinen Sitz hat, Art. 15 Abs. 5. Es gilt die Verfahrensordnung des Landes, das den vorsitzenden Richter stellt. Die Gemeinden Echternach und Irrel haben in § 14 der Satzung für ihren Verband "Internationales Abwasserklärwerk Echternach-Weilerbach" für Streitigkeiten zwischen den Verbandsmitgliedern den Rechtsweg zu dem nach Art. 15 des vorgenannten Staatsvertrages gegründeten Schiedsgericht vereinbart. Bis heute mußte dieses Schiedsgericht allerdings noch nie einen Streitfall entscheiden.

Einen anderen Weg schlägt das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften in seinen Musterverträgen vor. Das "Muster einer zwischenstaatlichen Vereinbarung über die vertragliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen örtlichen Behörden" (Anlage 1.4) sieht in Art. 5 vor: "Im Fall einer Streitigkeit bestimmt das anzuwendende Recht das zuständige Gericht. Die Verträge über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit können jedoch Schiedsklauseln vorsehen ...". Das "Muster einer zwischenstaatlichen Vereinbarung über die Organe der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen örtlichen Behörden" (Anlage 1.5)[1] sieht in Art. 9 Abs. 1 bei Streitigkeiten grenzüberschreitender Verbände mit ihren Mitgliedern sowie von deren Mitgliedern untereinander vor, daß diese Streitigkeiten vor die Gerichte des Staates gebracht werden, in dem sich der Sitz des Verbandes befindet, sofern es nicht vorher zu einem Vergleich kommt.

d) Der Rechtsschutz Dritter

Durch die interkommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit können auch Dritte, insbesondere Gemeindeeinwohner, in ihren Rechten verletzt werden. Sofern die Heimatgemeinde des betroffenen Bürgers die tätig gewordene ausländische Gemeinde oder den ausländischen Verband nur mit der Durchführung einer an sich ihr gegenüber dem Bürger obliegenden Aufgabe beauftragt hat, ohne deren Erledigung in den Zuständigkeitsbereich der ausländischen Gemeinde oder des ausländischen Verbandes übertragen zu haben, bleibt die Heimatgemeinde gegenüber dem betroffenen

---

1) Dieses Muster betrifft interkommunale Verträge über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in rechtsfähigen Gemeindeverbänden oder sonstigen Vereinigungen.

Bürger verantwortlich. Dieser kann seine Ansprüche gegen seine Heimatgemeinde vor dem für die beklagte Gemeinde örtlich zuständigen Gericht geltend machen. Die von dem Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in dem "Muster einer zwischenstaatlichen Vereinbarung über die vertragliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen örtlichen Behörden" (Anlage 1.4) in Art. 5 Satz 3 vorgesehene Regelung: "Benutzer und Dritte behalten die vorhandenen Rechtsmittel gegen die örtlichen Behörden des Staates, dem sie angehören, wobei es Sache dieser Behörden ist, gegen den säumigen Vertragspartner vorzugehen", dürfte hier nur deklaratorischer Natur sein.

Problematisch wäre der Fall, in dem hoheitliche Aufgaben zur Erledigung in die Zuständigkeit eines grenzüberschreitenden interkommunalen Verbandes im Sinne einer zwischenstaatlichen Einrichtung gemäß Art. 24 Abs. 1 GG übertragen worden wären und Bürger der nun nicht mehr zuständigen Gemeinde durch hoheitliche Maßnahmen dieses Verbandes in ihrer Rechtssphäre beeinträchtigt würden.

Für den innerstaatlichen Bereich gilt, daß bei Übertragung von Aufgaben in die Zuständigkeit einer anderen Gemeinde oder eines Zweckverbandes die abgebende Gemeinde von einer eventuell bestehenden Pflicht zur Durchführung dieser Aufgaben frei wird und die übernehmende Gemeinde oder der Verband nunmehr im Außenverhältnis zuständig und damit verantwortlich für die ordnungsgemäße Durchführung dieser Aufgaben[1]. Der Wechsel in der Person des Passivlegitimierten ist für den Bürger hier ohne rechtliche Nachteile, da der gleiche Rechtsschutz gewährleistet ist. Anders könnte dies sein, wenn sich ein Bür-

---

1) Vgl. WAGENER, Gemeinderecht in NRW, Rdnr. 1 zu § 6 KGAG-NW (betr. Zweckverbände), Rdnr. 8 zu § 23 KGAG-NW.

ger vor die Aufgabe gestellt sieht, gerichtlich gegen einen außerstaatlichen Hoheitsträger vorzugehen, und hierzu ein ausländisches Gericht nach Maßgabe des Prozeßrechts des Staates, in dem der Hoheitsträger seinen Sitz hat, zuständig wäre.

Um die hier auftretenden Rechtsprobleme[1] zu vermeiden, sieht das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in seinem "Muster einer zwischenstaatlichen Vereinbarung über die Organe der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen örtlichen Behörden" (Anlage 1.5) in Art. 8 vor, daß die Bürger alle die Klage- und Beschwerderechte behalten, die ihnen gegenüber ihren Heimatgemeinden zuständen, wenn diese weiterhin zur Erfüllung der übertragenen öffentlichen Aufgaben zuständig wären[2]. Dieser Lösungsvorschlag dürfte dem Bedürfnis nach einem effektiven und unbeschwerten Rechtsschutz für die im Rahmen einer grenzüberschreitenden interkommunalen Kooperation in ihren Rechten verletzten Bürger am ehesten entsprechen.

Einen anderen Weg schlägt der Staatsvertrag zwischen dem Großherzogtum Luxemburg und dem Lande Rheinland-Pfalz ein. Das gemäß Art. 15 Abs. 1 eingerichtete Schiedsgericht[3] entscheidet nach Art. 15 Abs. 2 auch Streitigkeiten "zwischen Verbänden und einzelnen Bürgern oder juristischen Personen". Nach Art. 16 Abs. 1 kann durch Klage "die Aufhebung oder die Erklärung der Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes sowie die Entscheidung über ein Rechts-

---

1) Vgl. hierzu schon oben S. 416 f.

2) Dieser Regelung dürfte zu entnehmen sein, daß für die Entscheidung über die Rechtsbehelfe in jedem Fall auch die heimatliche Rechtsordnung des klagenden Bürgers maßgebend sein soll, auch wenn sich die Gemeinde des klagenden Bürgers im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit einer anderen Rechtsordnung unterworfen hat.

3) Zur Einrichtung dieses Schiedsgerichts siehe oben S. 438.

verhältnis begehrt werden." Mangelhaft sind diese Regelungen insoweit, als nicht klargestellt worden ist, nach welchem materiellen Recht das Schiedsgericht die Klage des Bürgers entscheiden soll. Soweit die Gemeinden im Rahmen der Verbandssatzung ihre Rechtsbeziehungen untereinander einer bestimmten Rechtsordnung unterwerfen, wirken diese vertraglichen Vereinbarungen nur inter partes. Eine insoweit für die Bürger aller betroffenen Gemeinden verbindliche einheitliche Rechtsordnung könnte nur durch einen zwischenstaatlichen Vertrag geschaffen werden. Die Verweisung des Bürgers an ein zwischenstaatliches Schiedsgericht begegnet an sich keinen grundsätzlichen rechtsstaatlichen Bedenken. Soweit ein Bürger, der Rechtsschutz begehrt, an ein für ihn sich als Sondergericht darstellendes "Schiedsgericht" mit Sitz im Ausland verwiesen wird, ist dies kein Problem der Rechtsweggarantie gemäß Art. 19 Abs. 4 GG, weil Art. 19 Abs. 4 GG bei Akten ausländischer öffentlicher Gewalt nicht einschlägig ist[1]. Die Bestimmungen des zwischenstaatlichen Abkommens, die den Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen einer zwischenstaatlichen Einrichtung regeln, sind unmittelbar an Art. 24 Abs. 1 GG zu messen: Der Bund darf Hoheitsrechte nur dann auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen, wenn der gegen rechtswidrige Maßnahmen dieser Einrichtung vorgesehene Rechtsschutz rechtsstaatlichen Grundprinzipien gerecht wird[2]. Hierzu gehören ein rechtlich geordnetes Gerichtsverfahren, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richter, die Gewährung rechtlichen Gehörs, die prozessuale Gleichheit der Beteiligten, gericht-

---

1) SCHMIDT-BLEIBTREU, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Rdnr. 20 zu Art. 19; BVerfGE 1, 10 f.; 58, 1, 26 f.

2) BVerfGE 58, 1, 30; siehe unten S. 408.

liche Entscheidung ausschließlich nach Maßgabe von Rechtsnormen und Rechtsgrundsätzen[1].

Die Lösung des rheinland-pfälzisch-luxemburgischen Vertrages wird inhaltlich den Anforderungen des Art. 24 Abs. 1 GG an ein rechtsstaatliches Verfahren gerecht: Gemäß Art. 16 Abs. 3 i.V.m. Art. 15 Abs. 5 findet die jeweilige nationale Verfahrensordnung des Klägers Anwendung; gemäß Art. 15 Abs. 4 ist das Gericht mit Richtern, die die Befähigung zum Richteramt haben, besetzt. Die Beschränkung des Rechtswegs auf eine Instanz ist nicht zu beanstanden, da auch für den Rechtsschutz gegen Akte deutscher öffentlicher Gewalt die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG nicht fordert, daß jedes gerichtliche Verfahren mindestens zwei Instanzen umfassen muß[2]. Auch daß das Sondergericht im Ausland gelegen ist, begegnet angesichts der zwischen den westeuropäischen Staaten bestehenden "offenen Grenzen" keinen Bedenken.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, daß die Einrichtung eines zwischenstaatlichen Sondergerichts für Klagen betroffener Bürger gegen Hoheitsakte zwischenstaatlicher interkommunaler Verbände rechtlich zwar möglich ist, der Lösungsvorschlag des Europäischen Rahmenübereinkommens aber sicher der in jeder Hinsicht einfachere Weg ist.

---

1) BVerfGE 59, 63, 91 f.

2) SCHMIDT-ASSMANN, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Rdnr. 179 zu Art. 19 IV.

Kapitel 4: Schlußbetrachtungen

Die vorstehenden Untersuchungen zur Rechtslage der kommunalen Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden haben ergeben, daß die Gemeinden auf privatrechtlicher und auf öffentlichrechtlicher Ebene sowohl vertragliche als auch rechtlich nicht bindende, faktische Auslandsbeziehungen aufnehmen können.

Die Gemeinden sind kraft ihres Selbstverwaltungsrechts aus eigenem Recht befugt, staatsgrenzenüberschreitend mit ausländischen Gemeinden zu kooperieren. Nur soweit im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit die Übertragung kommunaler öffentlicher Aufgaben zur hoheitlichen Erledigung auf einen nicht deutschem Recht unterstehenden Kommunalverband vorgesehen ist, wäre gemäß Art. 24 Abs. 1 GG eine Mitwirkung des Bundes erforderlich, da die unmittelbare Ausübung von Hoheitsgewalt im deutschen Staatsgebiet nur durch solche Gemeindeverbände zugelassen ist, die vom Bund als zwischenstaatliche Einrichtungen ins Leben gerufen worden sind.

Die Gemeinden werden mangels auswärtiger Befugnisse im Sinne des Art. 32 GG und mangels völkerrechtlicher Ermächtigung nicht auf völkerrechtlicher Ebene tätig. Die kommunalen Auslandsbeziehungen unterliegen staatlichem Recht. Im Rahmen der vertraglichen Zusammenarbeit in den Grenzgebieten tauchen dabei kollisionsrechtliche Probleme auf, die mit den vorhandenen Kollisionsnormen gelöst werden können. Da aber in allen hier in Betracht kommenden staatlichen Rechtsordnungen noch Unklarheit über den Inhalt zweiseitiger Kollisionsnormen im Internationalen Verwaltungsrecht besteht, empfiehlt sich für den Fall öffentlichrechtlicher Zusammenarbeit der Abschluß entsprechender zwischenstaatlicher Abkommen, um insoweit eine Klärung der Rechtslage für die Gemeinden herbeizuführen.

Inhaltlich unterliegen die kommunalen Auslandsbeziehungen keinen weiteren Beschränkungen als inhaltsgleiche innerstaatliche Beziehungen zwischen deutschen Gemeinden. Was die Städtepartnerschaften betrifft, so verlassen die Gemeinden auch mit den von ihnen dabei verfolgten staatspolitischen Zielen grundsätzlich nicht ihren örtlichen Wirkungskreis und greifen auch nicht in den Gegenstandsbereich der auswärtigen Gewalt des Bundes ein. Innerhalb der Schranken des örtlichen Wirkungskreises können die Gemeinden auf ihrer Rangstufe eine eigenständige "Außenpolitik" betreiben. Sie unterliegen hier keinen staatlichen Weisungen. Insbesondere sind sie nicht aus einem angenommenen Grundsatz der "Bundestreue" verpflichtet, ihre kommunalen Auslandsbeziehungen an den konkreten Zielen der staatlichen Außenpolitik auszurichten. Einschränkungen dieser kommunalen Freiheit bedürfen im Rahmen des Art. 28 Abs. 2 GG einer gesetzlichen Grundlage.

Erwähnenswert ist, daß die zahllosen kommunalen Auslandsbeziehungen ausnahmslos auf kommunale Initiativen zurückgehen, auch wenn die außenpolitischen, ideologischen und wirtschaftlichen Beziehungen der betreffenden Staaten mittelbar den Inhalt und den Umfang der kommunalen Beziehungen wesentlich mitbestimmen.

Die wenigen zwischenstaatlichen Abkommen zur Förderung der interkommunalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zeigen, daß sich die Staaten in diesem Bereich schwerer tun als die Gemeinden selbst. Das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften ist das Ergebnis fünfzehnjähriger Bemühungen des Europarates, der zahlreiche Bedenken im Hinblick auf befürchtete Souveränitätsverluste zu überwinden hatte. Inhaltlich ist das Rahmenübereinkommen ein gegenüber seinen Vorentwürfen verwässerter Kompromiß, der vielleicht den Gemeinden zentralistisch regierter Staaten, nicht aber den deutschen Gemeinden noch

einen spürbaren Fortschritt bringen kann. Ganz im Gegensatz dazu steht der als Vorbild gelobte rheinland-pfälzisch-luxemburgische Staatsvertrag über die Gemeinden und andere Körperschaften, der den Gemeinden die Gründung rechtsfähiger grenzüberschreitender Verbände ermöglicht.

Die deutschen Gemeinden haben bisher ihre Auslandsbeziehungen nicht unter rechtlichen Aspekten problematisiert und sich auch nicht von vorhandenen oder vermuteten rechtlichen Schwierigkeiten abschrecken lassen.

Was die Städtepartnerschaften betrifft, so werden diese rechtlich für unproblematisch erachtet. Die beteiligten Gemeinden würden es dem Geist dieser Freundschaftsverhältnisse entsprechend auch für unangemessen halten, die Partnerschaftsabschlüsse juristisch zu überprüfen.

Für die vertragliche Zusammenarbeit zwischen einzelnen Gemeinden in den Grenzgebieten mit dem Ziel der gemeimsamen Erledigung kommunaler Aufgaben der Daseinsvorsorge wiegen die ökonomischen (finanziellen) und technischen Probleme mindestens so schwer wie die rechtlichen Schwierigkeiten infolge unterschiedlicher Verwaltungsbestimmungen und -praktiken und unterschiedlicher staatlicher Aufsichts- und Kontrollverfahren. Hinsichtlich der Frage, welchem Recht der jeweilige Vertrag unterstehen soll, haben die Vertragspartner teilweise bewußt keine Regelung getroffen, entweder weil sie das Vertragsverhältnis mit den dabei vermuteten Schwierigkeiten in der Hoffnung, bei Streitigkeiten werde sich schon eine Lösung finden, nicht belasten wollten, oder weil sie sich darüber keine Gedanken gemacht haben. Ebenso verhält es sich mit der Frage, ob der jeweilige Vertrag öffentlichrechtlicher oder privatrechtlicher Natur ist.

Der Erfolg der Zusammenarbeit der Gemeinden in den Europäischen Grenzregionen hängt weniger davon ab, in wel-

cher Rechtsform die Zusammenarbeit erfolgt, sondern davon, ob es den Gemeinden gelingt, gemeinsame Lösungen für die Probleme ihres Grenzraumes zu finden und, soweit erforderlich, ihre Vorstellungen bei den maßgeblichen staatlichen und zwischenstaatlichen Institutionen durchzusetzen. Gleiches gilt für die Zusammenarbeit der Gemeinden auf europäischer Ebene in den internationalen kommunalen Spitzenverbänden und die Mitarbeit der Gemeinden in den Internationalen Organisationen.

Die künftige Entwicklung der kommunalen Auslandsbeziehungen kann durchgängig positiv beurteilt werden. Die bereits heute nach Anzahl und Inhalt erreichte Intensität dieser Beziehungen gerade im westeuropäischen Raum macht deutlich, daß die Grenzen für die Gemeinden keine unüberwindlichen politischen, psychologischen und auch rechtlichen Hindernisse mehr bedeuten. Auch im Vergleich zu den Gemeinden in den anderen westeuropäischen Ländern haben die deutschen Gemeinden die ihnen verfassungsrechtlich eingeräumte Freiheit zu "kommunaler Außenpolitik" am ausgiebigsten genutzt. Staatliche Reglementierungen haben sich bisher als überflüssig erwiesen und sollten auch künftig unterbleiben, um den kommunalen Gestaltungsfreiraum nicht einzuengen.

Staatliche Hilfe sollten die Gemeinden aber da erwarten können, wo sie finanzieller oder rechtlicher Unterstützung bedürfen. So hätten die Städtepartnerschaften angesichts ihrer Bedeutung für die auswärtige Kulturpolitik und in zunehmendem Maße für die Entwicklungshilfe mehr finanzielle Förderung da verdient, wo sie in Abstimmung mit den zuständigen staatlichen Stellen größere Einzelprojekte durchführen, die die staatliche Politik in diesen Bereichen stützen beziehungsweise entlasten. Im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf vertraglicher Ebene können zwischenstaatliche Verträge zur Klärung kollisions- und aufsichtsrechtli-

cher Probleme beitragen. Die von den Gemeinden in den Grenzregionen als wesentliches Ziel dieser Zusammenarbeit entwickelten Konzeptionen und Programme zur Förderung einer einheitlichen Entwicklung des Grenzraumes sollten von den staatlichen Planungsträgern vermehrt berücksichtigt werden. Hier wäre eine institutionalisierte Mitwirkungsmöglichkeit der Grenzregionen in den zwischenstaatlichen Raumordnungskommissionen wünschenswert, und die Schaffung spezieller Grenzraumpläne im Rahmen der nationalen Raumplanung unter Berücksichtigung transnationaler Gesichtspunkte schon ein großer Fortschritt. Hinsichtlich der Teilnahme der Gemeinden an der Arbeit der europäischen zwischenstaatlichen Organisationen liegen die Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften noch im argen. Die hier vorhandenen Ansätze zu einer institutionalisierten Mitarbeit der Gemeinden sind nicht sehr vielversprechend. Vielleicht wäre es für die Gemeinden hier effektiver, sich in den sie betreffenden Politiken der EG - gegebenenfalls nach Absprache in den nationalen und internationalen Kommunalverbänden - unmittelbar an die Mitgliedstaaten zu wenden, um über sie eine bessere Berücksichtigung kommunaler Interessen bei den Entscheidungen der EG-Organe zu erreichen.

LITERATURVERZEICHNIS

ABBING, PIETER ROSCAM/WIJNJA, HARRY A.: Schau mal über die Grenze. Europäische Regionalpolitik in der Ems-Dollart-Region, in: Wirtschaft und Standort. Zeitschrift für Strukturpolitik, Standortfragen, Wirtschafts- und Infrastrukturförderung, kommunale und industrielle Investitionen, 8. Themenheft 1984, S. 4 ff.

ACHTERBERG, NORBERT: Zulässigkeit und Schranken stillschweigender Bundeszuständigkeiten im gegenwärtigen deutschen Verfassungsrecht, in: AöR 86 (1961), S. 63 ff.

ADAMOVICH, LUDWIG K./FUNK, BERND-CHRISTIAN: Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1980.

ALBERT, MICHAEL: Völkerrechtliche Immunität ausländischer Staaten gegen Gerichtszwang, jur. Diss. München 1984.

ARBEITSGEMEINSCHAFT EUROPÄISCHER GRENZREGIONEN (Hrsg.): Europäische Charta der Grenz- und grenzüberschreitenden Regionen - Ziele und Aufgaben der AGEG, Bonn 1982.

AUTEXIER, CHRISTIAN: L'action extérieure des régions, Colloque national "La réforme régionale", Metz 13-14 octobre 1983.

BADURA, PETER: Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Festschrift für Werner Weber, Berlin 1974, S. 911 ff.

BALOUP, GERARD: La Représentation de l'Europe des Régions et des Communes au Conseil de l'Europe, in: Annuaire Européen XXVI (1980), S. 68 ff.

BAPTIST, FRIEDRICH: Möglichkeiten staatlichen Einwirkens auf die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, jur. Diss. München 1964.

BARTHOLOMÉ, ERNST: Die zwischengemeindliche Zusammenarbeit in Frankreich, Diss. Bonn 1986.

BARTHOLOMEYZIK, HORST: Die subjektiven Merkmale der Willenserklärung, S. 51 ff., in: Murad Ferid (Hrsg.), Festschrift für Hans G. Ficker, Frankfurt 1967.

BAUM, GERHART RUDOLF: Europawahl und Städtepartnerschaft, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin vom 4.10.1978 Nr. 111, S. 1043 ff.

BAUMBACH/LAUTERBACH/ALBERS/HARTMANN: Zivilprozeßordnung, 44. Aufl. München 1986.

BAUMGARTEN, ARTHUR: Souveränität und Völkerrecht, in: ZaöRV (Bd. II/1) 1983, S. 305 ff.

BAYER, HERMANN-WILFRIED: Die Bundestreue, Tübingen 1961.

BERBER, FRIEDRICH: Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. I: Allgemeines Friedensrecht, 2. Aufl. München 1975.

BERNHARDT, RUDOLF: Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat, in: BaöRV 32 (1957).

BEYERLIN, ULRICH: Grenzüberschreitende unterstaatliche Zusammenarbeit in Europa. Zum Entwurf eines europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, in: ZaöRV 40/3 (1980), S. 573 ff.

DERS.: Die Beteiligung ausländischer Grenznachbarn an umweltrechtlichen Verwaltungsverfahren und Möglichkeiten zu ihrer vertraglichen Regelung auf "euroregionaler" Ebene, in: Natur + Recht 1985, S. 173 ff.

DERS.: Umweltschutz und lokale grenzüberschreitende Zusammenarbeit (rechtliche Grundlagen), in: Michael Bothe, Michel Prieur, Georg Ress (Hrsg.), Rechtsfragen grenzüberschreitender Umweltbelastungen, Berlin 1984, S. 293 ff.

DERS.: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit benachbarter Gemeinden und auswärtige Gewalt, in: Arnim Dittmann, Michael Kilian (Hrsg.), Kompetenzprobleme der auswärtigen Gewalt, Tübingen 1982, S. 109 ff.

BISCHOFF, JEAN-MARC: The Territorial Limits of Public Law and Their Implications in Regard to the Principles of Non-discrimination and Equal Right of Access as Recognised in Connection with Transfrontier Pollution, in: OECD (Hrsg.), Legal Aspects of Transfrontier Pollution, Paris 1977, S. 128 ff.

BISMARK, HANS: Atomwaffenfreie Bundesländer? - Zur Kompetenz der Landesparlamente in Sicherheitsfragen -, in: DVBl. 1983, S. 829 ff.

BLECKMANN, ALBERT: Subventionsrecht, Stuttgart 1978.

BLÜMEL, WILLI: Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, in: VVDStrRL 36 (1978), S. 171 ff.

BLUMENWITZ, DIETER: Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen im Lichte des Staats- und Verfassungsrechts, Bonn 1980.

DERS.: Anmerkung zu Ludwik Gelbert, Partnerschaften zwischen polnischen und bundesdeutschen Städten, in: Osteuropa-Recht 1981, S. 47 ff.

DERS.: Der Schutz innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge, Münchener Universitätsschriften Bd. 20, München 1972.

DERS.: Kommunale Außenpolitik, in: Albert v. Mutius (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe für Georg Christoph von Unruh zum 70. Geburtstag, Heidelberg 1983, S. 747 ff.

DERS.: Die völkerrechtlichen Aspekte der KSZE-Schlußakte, in: Die KSZE und die Menschenrechte (Studien zur Deutschlandfrage, Bd. 2), Berlin 1977, S. 53 ff.

BOCKELMANN, WERNER: Internationale kommunale Spitzenverbände, in: DSt 1966, S. 350 ff.

BONNER KOMMENTAR: Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Band II, Art. 20-69, Hamburg 1950 ff., Loseblattsammlung.

BORCHERS, KLAUS GÜNTHER: Verträge von Staaten mit ausländischen Privatpersonen, Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht, Bd. 25, Göttingen 1966.

BOSENIUS, UDO: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, in: Der Landkreis 1981, S. 112 ff.

BOTHE, MICHAEL: Local Co-operation on Transfrontier Environmental Problems, in: OECD (Hrsg.), Environmental Protection in Frontier Regions, Paris 1979, S. 91 ff.

DERS.: Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung, in: AöR 102 (1977), S. 68 ff.

DERS.: Der Rechtsschutz ausländischer Nachbarn gegen umweltbelastende Anlagen im Grenzbereich, in: Festschrift zur 150-Jahr-Feier des Rechtsanwaltvereins Hannover e.V. (1831-1981), Hannover 1981, S. 42 ff.

BRIERLY, J.L.: Draft Convention on the Law of Treaties. Report by J. L. Brierly, Special Rapporteur. Doc. A/CN.4/23 vom 14.4.1980, in: Yearbook of the International Law Commission (YBILC) 1980 Vol. II, S. 222 ff.

BRINKHORST, L.J.: Die Gemeinden und der gemeinsame Markt, Internationaler Gemeindeverband (Hrsg.), Den Haag 1966.

BROWNLIE, Ian: Principles of Public International Law, 3. Aufl. Oxford 1979.

BRÜCKMANN, WALTER: Verfassungsfragen bei den Reformen im örtlichen Bereich, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 49, Berlin 1972.

BULLINGER, MARTIN: Öffentliches Recht und Privatrecht. Studien über Sinn und Funktionen der Unterscheidung, Stuttgart 1968.

DERS.: Ungeschriebene Kompetenzen im Bundesstaat. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zuständigkeit von Bund und Ländern kraft Sachzusammenhangs und kraft Natur der Sache, in: AöR 96 (1971), S. 237 ff.

BUNDESVEREINIGUNG DER KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE (Hrsg.): Die Partnerschaften der Städte, Gemeinden und Kreise, Köln 1982.

BURDEAU, GENEVIÈVE: Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents, in: Mêlanges offerts à Paul Reuter. Le droit international: unité et diversité, Paris 1981, S. 103 ff.

BURMEISTER, JOACHIM: Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, München 1977.

BUTTGENBACH, ANDRE: Manuel de droit administratif. 1re Partie: Théorie générale du droit administratif belge, 3. Aufl. Brüssel 1966.

BYDLINSKI, FRANZ: Privatautonomie und objektive Grundlagen des verpflichtenden Rechtsgeschäfts, Wien 1967.

CANARIS, CLAUS-WILHELM: Die Feststellung von Lücken im Gesetz, Schriften zur Rechtstheorie (Heft 3), Berlin 1964.

COMMUNAUTE D'INTÉRÊTS MOYENNE ALSACE-BREISGAU (C.I.M.A.B.): Information über die Grenzregion "Interessengemeinschaft Moyenne Alsace-Breisgau (CIMAB)", Colmar/Freiburg 1971.

DECAUX, EMMANUEL: La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontière des collectivités ou des autorités locales, in: Revue générale de droit international public 1984 (Bd. 84), S. 557 ff.

DELBRÜCK, JOST: Die völkerrechtliche Bedeutung der Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Rudolf Bernhardt/Ingo von Münch/Walter Rudolf (Hrsg.), Drittes deutsch-polnisches Juristen-Kolloquium, Bd. 1: KSZE-Schlußakte (Völkerrecht und Außenpolitik Bd. 27), Baden-Baden 1977, S. 31 ff.

DERWAHL, FREDDY: Die Euregio Maas-Rhein 1981, Regio Aachen (Hrsg.), Aachen 1981.

DEUTSCHE STIFTUNG FÜR ENTWICKLUNGSLÄNDER (Hrsg.): Expertengespräch: Kommunale Partnerschaften mit Gemeinden in Entwicklungsländern am 24.6.1970 in Bad Godesberg, DOK-521B, Berlin 1970.

DOEHRING, KARL/RESS, GEORG: Die parlamentarische Zustimmungsbedürftigkeit von Verträgen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR unter besonderer Berücksichtigung der innerdeutschen Berlin-Vereinbarungen, in: Völkerrecht und Außenpolitik, Bd. 10, 2. Aufl. Frankfurt 1972.

DÖLLE, HANS: Die persönlichen Rechtsverhältnisse zwischen Ehegatten im deutschen Internationalen Privatrecht, in: RabelsZ 16 (1951), S. 360 ff.

DREHER, JÜRGEN: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Rahmen der auswärtigen Gewalt nach dem Bonner Grundgesetz. Zugleich ein Beitrag zum Wesen der Auswärtigen Gewalt und deren Einordnung in das gewaltenteilende, föderative Verfassungssystem, jur. Diss. Bonn 1970.

DUELP, HEINRICH: Die Berufung juristischer Personen des öffentlichen Rechts auf Grundrechte. Ein Beitrag zur personalen Reichweite des Art. 19 III GG, jur. Diss. München 1964.

DUGIUT, Léon: Traité de droit constitutionnel Bd. I: La règle de droit - Le problème de l'Etat, 3. Aufl. Paris 1927.

DUPUY, PIERRE-MARIE: La coopération régionale transfrontalière et le droit international, in: Annuaire Français de droit international XXII (1977), 837 ff.

DUVENBECK, WILHELM: Interkommunale Zusammenarbeit und Art. 28 Abs. 2 GG, jur. Diss. Münster 1966.

EHLERS, DIRK: Rechtsstaatliche und prozessuale Probleme des Verwaltungsprivatrechts, in: DVBl. 1983, S. 422 ff.

EHRENSBERGER, OTTO: Verfassungsrechtliche Fragen im Grenzgebiet zwischen kommunaler Selbstverwaltung und freier Wirtschaft, in: DÖV 1956, S. 129 ff.

EISENMANN, CHARLES: Cours de droit administratif, Tome I, Paris 1982, Tome II, Paris 1983.

EISSING, KLAUS: Gemeinschaftsaufgaben von Staat und Gemeinden unter der Selbstverwaltungsgarantie in Nordrhein-Westfalen, Siegburg 1968.

ENQUETE-KOMMISSION AUSWÄRTIGE KULTURPOLITIK: Bericht der Enquete-Kommission Auswärtige Kulturpolitik gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 23.2.1973, Drucksache des Dt. Bundestages 7/4121 vom 7.10.1975.

ENQUETE-KOMMISSION VERFASSUNGSREFORM: Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform vom 9.12.1976, Kap. 14: Internationale Beziehungen, Drucksache des Dt. Bundestages 7/5924, S. 228 ff.

ERCMAN-SEVINC: Das Rahmenabkommen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit des Europarates, in: Europa kommunal 1983, S. 22 f.

DERS.: Das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, in: Michael Bothe, Michel Prims, Georg Ress (Hrsg.), Rechtsfragen grenzüberschreitender Umweltbelastungen, Berlin 1984, S. 249 ff.

ERICHSEN, HANS-UWE: Zur Einordnung der Vorschriften über Organisation und Funktion des Sachverständigenrates und zur Zulässigkeit von Schiedsvereinbarungen bei öffentlichrechtlichen Streitigkeiten, in: VerwA 65 (1974), S. 311 ff.

ERICHSEN, HANS-UWE/MARTENS, WOLFGANG: Das Verwaltungshandeln, in: Erichsen/Martens (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. Berlin 1986, S. 131 ff.

ERMACORA, FELIX/WINKLER, GÜNTHER/KOJA, FRIEDRICH/RILL, HEINZ PETER/FUNK,BERND-CHRISTIAN (Hrsg.): Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1979.

ESTERBAUER, FRIED: Formen und Methoden transnationaler Raumplanung europäischer Grenzregionen, Veröffentlichung der österreichischen Sektion des CIFE Nr. 3, Wien 1977.

EUREGIO (Hrsg.): EUREGIO: Eine europäische Grenzregion, Gronau 1983.

EUROPARAT (Hrsg.): Information Bulletin. Municipal and Regional Matters (Heft 4), Strasbourg 1973.

EUROPARAT/EUROPAKONFERENZ DER GEMEINDEN UND REGIONEN: Erklärung von Galway, am 16.10.1975 einstimmig angenommen auf dem ersten Konvent der Regionalbehörden der Europäischen Randgebiete in Galway (Irland), 14.-16.10. 1975, Strasbourg 1975.

DERS.: XV. Europakonferenz der Gemeinden und Regionen im Europarat (Res. 113, 116-118), in: Nachrichtendienst RGE 1980, S. 105-114.

DERS.: XVI. Europakonferenz der Gemeinden und Regionen (Res. 122-126), in: Europa kommunal 1982, S. 18 ff.

DERS.: Thematische Liste der "Resolutionen" und "Stellungnahmen", die von der Europakonferenz der Gemeinden und Regionen seit ihrer Gründung angenommen wurden (1957-1981), in: DSt 1982, S. 329 ff.

DERS.: Entschließungsentwurf betr. die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa, vorgelegt durch den Ausschuß für Regionalfragen und Raumordnung, CPL (15) 6 Teil I, Strasbourg 1980.

DERS.: Bericht des Ausschusses für Regionalfragen und Raumordnung über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa (Berichterstatter: J.P. Delamuraz), CPL (15) 6 Endg., Strasbourg 1980.

DERS.: Die kulturelle Dimension der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Beitrag des Kulturausschusses zum Bericht über grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa auf der 15. Tagung, vorgelegt von Theodor Hotz, CPL (15) 6a, Strasbourg 1980.

EUROPARAT/CONFERENCE OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF EUROPE: International Treaties (Multilateral, Bilateral), Intergovernmental Commissions, Interregional and Local Agreements and Arrangements Relating to the Prevention of Transfrontier Pollution, CONG-TFP (79) 22. REV. Strasbourg 1980.

EUROPARAT/CONFERENCE OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF EUROPE/COMMITTEE ON REGIONAL PROBLEMS AND REGIONAL PLANNING: Transfrontier Institutions in Europe. Treaties, Agreements, Arrangements and Bodies Relating to Transfrontier Co-operation in Europe. CPL (15) 6 Annexe III, Appendix II Strasbourg 1980.

EVERS, HANS ULRICH: Regionalplanung als gemeinsame Aufgabe von Staat und Gemeinden. Österreichische Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung (Hrsg.), Wien 1976.

EYERMANN, ERICH/FRÖHLER, LUDWIG: Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 8. Aufl. München 1980.

FASTENRATH, ULRICH: Auswärtige Gewalt im offenen Verfassungsstaat, in: Armin Dittmann, Michael Kilian (Hrsg.), Kompetenzprobleme der auswärtigen Gewalt, Tübingen 1982, S. 1 ff.

DERS.: Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, München 1986.

FIEDLER, KLAUS P.: Direktorenkonferenz des Internationalen Gemeindeverbandes (IULA), in: DSt 1982, S. 215 ff.

DERS.: XVI. Europakonferenz der Gemeinden und Regionen, in: DSt 1982, S. 29 ff.

DERS.: 25 Jahre Europäische Gemeinschaft. Welche Rolle spielen die Kommunen in der Integrationspolitik der EG?, in: DSt 1982, S. 381 ff.

DERS.: 25 Jahre Europakonferenz der Gemeinden und Regionen, in: DSt 1982, S. 321 ff.

DERS.: 20 Jahre Europäische Kommunalkonferenz, Teil I, in: DSt 1978, S. 200 ff., Teil II, in: DSt 1978, S. 274 ff., Teil III, in: DSt 1978, S. 344 ff.

DERS.: Kommunale Außenpolitik, in: DSt 1978, S. 459 ff.

DERS.: Kontakte deutscher Städte und Gemeinden mit Osteuropa. Eine Umfrage des Dt. Städtetages bei seinen Mitgliedsstädten, in: DSt 1978, S. 37 f.

DERS.: Zur Neuauflistung der Städteverbindungen der Mitglieder des Deutschen Städtetages, in: DSt 1978, S. 705 ff.

DERS.: Ein Parlament für Europa. Gegen sieben Vorurteile, in: DSt 1979, S. 249 ff.

DERS.: Partnerschaften deutscher Städte und Gemeinden in Entwicklungsländern, in: DSt 1981, S. 826 ff.

DERS.: XXV. Weltkongress des Internationalen Gemeindeverbandes (IULA) in Columbus, in: DSt 1981, S. 651 ff.

FIEDLER, WILFRIED: Auswärtige Gewalt und Verfassungsgewichtung, in: Ingo von Münch (Hrsg.), Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer, Berlin 1981, S. 57 ff.

FIRSCHING, KARL: Einführung in das Internationale Privatrecht einschließlich der Grundzüge des internationalen Verfahrensrechts, 2. völlig neubearb. Aufl. München 1981.

FISCHER, PETER: Bemerkungen zur Lehre von Alfred Verdross über den "Quasi-völkerrechtlichen" Vertrag im Lichte der neuesten Entwicklung. Zugleich ein Beitrag zur Theorie über die vertraglichen Rechtsbeziehungen zwischen Staaten und transnationalen Unternehmen, in: Festschrift für Alfred Verdross, Berlin 1980, S. 379 ff.

FITZMAURICE, GERALD: Law of Treaties. Report by G. Fitzmaurice, Special Rapporteur. Doc. A/CN.4/101 vom 14.3. 1956, in: Yearbook of the International Law Commission (YBILC) 1956 Vol. II, S. 104 ff.

DERS.: Law of Treaties. Third Report by G. Fitzmaurice, Special Rapporteur. Doc. A/CN.4/115 vom 18.3.1958, in: Yearbook of the International Law Commission (YBILC) 1958 Vol. II, S. 20 ff.

FLAMME, M.A.: Droit administratif - Première partie - 2. Aufl. Brüssel 1977/78, - Troisième partie - 1. Aufl. Brüssel 1976/77.

FLASNÖCKER, JÜRGEN: Typische Rechtsformen der interkommunalen Zusammenarbeit nach Bay KommZG und EStärkG, jur. Diss. Mainz 1972/73.

FLEINER-GERSTER, THOMAS: Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, 2. Aufl. Zürich 1982.

FLUME, WERNER: Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, 2. Bd.: Das Rechtsgeschäft, 3. Aufl. Berlin 1979.

FOLZ, HANS ERNST: Die Geltungskraft fremder Hoheitsäußerungen - Eine Untersuchung über die anglo-amerikanische Act of State Doctrine - Baden-Baden 1975.

FORSTHOFF, ERNST: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. i: Allgemeiner Teil, 10. Aufl. München 1973.

FRANK, RAINER: Öffentlichrechtliche Ansprüche fremder Staaten vor inländischen Gerichten, in: Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 34 (1970), S. 56 ff.

FRIEDRICH, CARL J.: Europa - Nation im Werden, Bonn 1972.

FROMONT, MICHAEL: Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung in Deutschland, Frankreich und den Europäischen Gemeinschaften, Köln 1967.

FROTSCHER, WERNER: Selbstverwaltung und Demokratie, in: Albert von Mutius (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg 1983, S. 127 ff.

FUCHS, HERMANN: Kommunale Zusammenarbeit aus der Sicht der Stadt Braunau, in: Der Bayerische Bürgermeister (Heft Juli) 1978, S. 18 f.

FUß, ERNST-WERNER: Grundrechtsgeltung für Hoheitsträger, in: DVBl. 1958, S. 739 ff.

GABBE, JENS: Beispiel Euregio. Durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit Standortnachteile überwinden, in: Nachrichtendienst RGE 1980, S. 160-163.

DERS., Euregio - Auftrag und Organisation, o.O., o.J., vervielfältigtes Manuskript.

DERS.: Beispiele der Zusammenarbeit in den Grenzregionen: Euregio, in: Europa kommunal 1983, S. 25 ff.

DERS.: Euregio, europäische Regionen zwischen Rhein, Ems und Ijssel. - Entstehung, Region, Organisation, Erfolge und Zukunft -, vervielfältiges Manuskript.

DERS.: Euregio. Westmünderland und Grafschaft Bentheim als ländlich strukturierter Grenzraum,Strukturpolitische Situation, Entwicklungsprobleme, Ursache, Lösungen, vervielfältigtes Manuskript, 1980.

GALLENT, KURT: Gemeinde und Verfassung, Graz 1978.

GAMILLSCHEG, FRANZ: Rechtswahl, Schwerpunkt und mutmaßlicher Parteiwille im internationalen Vertragsrecht, in: AcP 157 (1958/59), S. 303 ff.

GARSTKA, HANS-JÜRGEN: Die Rolle der Gemeinde in der internationalen Verständigung nach dem zweiten Weltkrieg, gezeigt am Beispiel der deutsch-französischen Verständigung, phil. Diss. München 1972.

GECK, KARL WILHELM: Die völkerrechtlichen Wirkungen verfassungswidriger Verträge, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 38, Köln 1963.

GEIGER, RUDOLF: Grundgesetz und Völkerrecht, München 1985.

GEIMER, REINHOLD: Anm. zu EuGH NJW 1977, 487 ff., in NJW 1977, 492 f.

GELBERG, LUDWIK: Erwiderung auf Dieter Blumenwitz (Osteuropa Recht 1981, S. 47-35), in: Osteuropa Recht 1982, S. 242 ff.

DERS.: Partnerschaften zwischen polnischen und bundesdeutschen Städten, in: Osteuropa Recht 1980, S. 184 ff.

GELLER/KLEINRAHM/FLECK: Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen. Kommentar, 3. Aufl., Loseblatt, Göttingen, Stand 1982.

GEORG-ECKERT-INSTITUT FÜR INTERNATIONALE SCHULBUCHFORSCHUNG (Hrsg.): Empfehlungen für Lehrbücher der Geschichte und Geographie in der Bundesrepublik Deutschland und in der Volksrepublik Polen, Braunschweig 1977.

GERLACH, HORST: Bericht im Namen des Ausschusses für Regionalpolitik, Raumordnung und Verkehr über den Entschließungsantrag der Herren Gerlach, Mittendorfer und Wieldraaijer zur Regionalpolitik der Gemeinschaft bezüglich der Regionen beiderseits der Binnengrenzen der Gemeinschaft (Dok. 5/74), EG/Europ.Parl. Dok. 355/76 vom 25.10.1976.

GIACOMETTI, Z.: Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, 1. Band, Zürich 1960.

GLASS, CLAUS-PETER: Die Realität der Kommunalaufsicht, Schriften zur Verwaltungslehre (Heft 1), Köln 1967.

GÖNNENWEIN, OTTO: Gemeinderecht, Tübingen 1963.

OBERSTADTDIREKTOR DER STADT GÖTTINGEN (Hrsg.): Toruń - Göttingen 1978-1982, Göttingen 1982.

GRASSI, MARIA: Die Rechtsstellung des Individuums im Völkerrecht, Winterthur 1955.

GRAWERT, ROLF: Rechtsfragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Gemeinden, in: DVBl. 1971, S. 484 ff.

DERS.: Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, in: VVDStRL 36 (1978), S. 277 ff.

GRENZREGIO RHEIN-MAAS-NORD (Hrsg.): Staatsaufbau in den Niederlanden und Deutschland, Heft 1 der Schriftenreihe der Grenzregio, Krefeld 1981.

DERS.: Statistisches Taschenbuch der Grenzregio Rhein-Maas-Nord, Düsseldorf 1981.

DERS.: Verkehrsintensität und Ladekapazität. Untersuchung der Entwicklung des grenzüberschreitenden Straßenverkehrs, der verfügbaren Ladekapazität des Güterkraftverkehrs und der Belastung des Straßennetzes im Bereich der Grenzregio Rhein-Maas-Nord, Heft 3 der Schriftenreihe der Grenzregio, Venlo 1982.

DERS.: Grenzpendler. Die Entwicklung der grenzüberschreitenden Pendlerströme in der Grenzregio Rhein-Maas-Nord (1968-1981), Heft 2 der Schriftenreihe der Grenzregio, Venlo 1982.

DERS.: Geschäftsbericht 1979/80, o.O., o.J.

DERS.: Geschäftsbericht 1981/82, o.O., o.J.

GREWE, WILHELM: Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik, in: VVDStRL 12 (1954), S. 129 ff.

GROEBEN, HANS VAN DER: Die Rolle der Städte bei der Entwicklung einer europäischen Struktur- und Regionalpolitik, in: "Im Schnittpunkt unserer Welt: Die Stadt!", Neue Schriften des DSt (Heft 25), Köln 1969, S. 93 ff.

GRÜTER, PETER: Die schweizerischen Zweckverbände. Eine Untersuchung der interkommunalen Zusammenarbeit, Diss. Zürich 1973.

GRUNERT, THOMAS: Langzeitwirkungen von Städtepartnerschaften. Ein Beitrag zur europäischen Integration, sozialwiss. Diss. Tübingen 1981.

GRUNSKY, WOLFGANG/LIPOLD, DIETER/MÜNZBERG, WOLFGANG/SCHLOSSER, PETER/SCHUMANN, EKKEHARD (Bearbeiter): Stein-Jonas, Kommentar zur Zivilprozeßordnung, 20. Aufl. Tübingen 1980.

GUGGENHEIM, PAUL/MAREK, KRYSTYNA: Völkerrechtliche Verträge, in: Karl Strupp/Hans Jürgen Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, 3. Bd., S. 528 ff., Berlin 1962.

HABSCHEID, WALTER: Territoriale Grenzen der staatlichen Rechtssetzung. Referate und Diskussion der 12. Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht (Heft 11), 1973, S. 7 ff.

HAMANN, ANDREAS: Die Selbstverwaltung der Gemeinden und das Bundesbaugesetz, jur. Diss. Marburg 1967.

HAMANN, ANDREAS/LENZ, HELMUT: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949, 3. Aufl. Neuwied 1970.

HAMBÜCHEN, ULRICH: Potentielle Organisationsformen für grenzüberschreitende interkommunale Kooperation, jur. Diss. Köln 1980.

HAMM-BRÜCHER, HILDEGARD: Der Beitrag der kommunalen Körperschaften zur auswärtigen Kulturpolitik, in: Der Landkreis 1978, 10 ff.

HARBICH, JÜRGEN: Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 20, Berlin 1965.

HAUS, WOLFGANG/KREBSBACH, AUGUST (Hrsg.): Gemeindeordnungen in Europa. Belgien, Bundesrepublik Deutschland, England und Wales, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande. Stand 1.1.1976 - Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin, Bd. 17, Stuttgart 1967.

HEERING, UWE: Die zulässige staatliche Einflußnahme auf die Erledigung von Aufgaben durch die Gemeinden. Ein Beitrag zur Abgrenzung von Staats- und Selbstverwaltung, jur. Diss. Hamburg 1969.

HEINZE, CHRISTIAN: Kooperativer Föderalismus und die Umbildung der Verfassung, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, 2. Aufl. München 1974, S. 119 ff.

HEIZ, RUDOLF: Das fremde öffentliche Recht im internationalen Kollisionsrecht, Züricher Studien zum internationalen Recht, Nr. 29, Zürich 1959.

HELLER, HERMANN: Staatslehre, 4. Aufl. Leiden 1970.

HENNIG, OTTFRIED: Kontaktaufnahme mit Gemeinden in der DDR, in: Europa kommunal 1984, S. 58 ff.

HENSEL, WALTER: Der Internationale Gemeindeverband, in: DSt 1963, S. 273 f.

HESSE, KONRAD: Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, in: Festschrift für Gebhard Müller, Tübingen 1970, S. 141 ff.

DERS.: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 15. Aufl. Heidelberg 1985.

DERS.: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.

HIRSCH, CHRISTOPH: Kulturhoheit und Auswärtige Gewalt, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 10, Berlin 1968.

HOFFMANN, BERND VON: Staatsunternehmen im internationalen Privatrecht, in: BerDGesVR 25 (1984), S. 35 ff.

HOFFMANN, GERHARD: Internationales Verwaltungsrecht, in: v. Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 7. Aufl. Berlin 1985, S. 851 ff.

HOFMANN, JOCHEN: Die verfassungs- und kommunalrechtliche Zulässigkeit von Gemeinderatsbeschlüssen zu verteidigungspolitischen Fragen, in: DVBl. 1984, S. 116 ff.

HOFMANN, WALTER: Gesichtspunkte für die Neubildung von Gemeinden und Verbandsgemeinden, in: DVBl. 1969, S. 776 ff.

HUBER, HANS: Die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände, 2. Aufl. München 1968.

IMBODEN, MAX/RHINOW, RENE A.: Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I: Allgemeiner Teil, 5. Aufl. Basel 1976.

INTERNATIONALE BÜRGERMEISTER-UNION, DT. GESCHÄFTSSTELLE (Hrsg.): Statuten der Internationalen Bürgermeister-Union für deutsch-französische Verständigung und europäische Zusammenarbeit, Kornwestheim, o.J.

ISAY, ERNST: Internationales Verwaltungsrecht, in: Stier-Somlo/Elster, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Bd. III, Berlin 1968, S. 344 ff.

DERS.: Zwischenprivatrecht und Zwischenverwaltungsrecht, in: Festgabe für Ernst Zitelmann, München 1923, S. 291 ff.

JESSUP, PHILIP C.: Transnational Law, New Haven 1956.

JORDANS, HEINER: Grenzüberschreitende Rechtsprobleme zwischen den Niederländischen, Belgischen und Deutschen Gemeinden im Aachener Grenzraum und ihre Lösungen, jur. Diss. Köln 1974.

KARL, WOLFRAM: Vertrag und spätere Praxis im Völkerrecht - Zum Einfluß der Praxis auf Inhalt und Bestand völkerrechtlicher Verträge -, BaöRV 84 (1983).

KEGEL, GERHARD: Internationales Privatrecht, 5. Aufl. München 1985.

KEMPIS, F.K. VON: Die Treuepflicht zwischen Gemeinden und Staat und der Gemeinden untereinander, jur. Diss. Köln 1970.

KEWENIG, WILHELM: Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung, in: AöR 93 (1968), S. 432 ff.

KIMMINICH, OTTO: Einführung in das Völkerrecht, 2. Aufl. München 1984.

KIPP, HEINRICH: Verträge zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Partnern, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht (Heft 5), Karlsruhe 1964, S. 133 ff.

KLEIN, FRIEDRICH: Die mittelbare Haftung im Völkerrecht, Frankfurt 1941.

KLINGER, HANS: Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar, 2. Aufl. Göttingen 1964.

KLOEPFER, MICHAEL/KOHLER, CHRISTIAN: Kernkraftwerk und Staatsgrenze, Schriften zum Umweltrecht Bd. 1, Berlin 1981.

KLOEPFER, MICHAEL: Grenzüberschreitende Umweltbelastungen als Rechtsproblem, in: DVBl. 1984, S. 245 ff.

KLÜBER, HANS: Das Gemeinderecht in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1977.

KNACK, HANS JOACHIM (Hrsg.): Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 2. Aufl. Köln 1982.

KOCH, HEINRICH/STEINMETZ, HANS-PETER: Grundlagen des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung, in: JA 1982, S. 286 ff.

KÖLBLE, JOSEF: Auslandsbeziehungen der Länder? Zur Auslegung des Art. 32 Abs. 1 und 3 GG, in: DÖV 1965, S. 145 ff.

KÖLZ, ALFRED: Bundestreue als Verfassungsprinzip? in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung Bd. 81 (1980), S. 145 ff.

KÖNIG, KLAUS: Die Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte, Köln 1965.

KÖRNER, HANS: Europa und die Gemeinden, in: Nachrichtendienst RGE 1980, S. 50 ff.

DERS.: Der Rat der Gemeinden Europas. Internationale Organisation, RGE/Dt. Sektion (Hrsg.), Düsseldorf 1979.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG: Bericht Nr. 17/1975. Teil II: Interkommunale Zusammenarbeit über die Bundesgrenze hinaus, Köln 1975.

KONRAD, HANS-JOACHIM: Verfassungsrechtliche Probleme von Städtepartnerschaften, in: Armin Dittmann/Michael Kilian (Hrsg.), Kompetenzprobleme der auswärtigen Gewalt, Tübingen 1982, S. 138 ff.

KOPP, FERDINAND: Kollisionsrecht im öffentlichen Recht, in: DVBl. 1967, S. 469 ff.

DERS.: Verwaltungsgerichtsordnung, 8. Aufl. München 1986.

KORTZ, HEINZ-WALTER: Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Staat unter besonderer Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, jur. Diss. Würzburg 1968.

KOTTENBERG, KURT/REHN, ERICH: Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, 10. Aufl. Siegburg, Loseblattsammlung, Stand Mai 1985.

KRÖGER, KLAUS: Juristische Personen des öffentlichen Rechts als Grundrechtsträger, in: JuS 1981, S. 26 ff.

KRÜGER, HERBERT: Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964.

KÜCHENHOFF, ERICH: Ausdrückliches, stillschweigendes und ungeschriebenes Recht in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, Diss. Münster 1966.

KÜCHENHOFF, GÜNTHER und ERICH: Allgemeine Staatslehre, 8. Aufl. Stuttgart 1977.

KÜFFMANN, GEROLD: Kommunale Steuern in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: DSt 1967, S. 67 ff.

KULARTZ, HANS-PETER: Arbeit der Ständigen Technologie-Konferenz, in: Europa kommunal 1983, S. 94 ff.

KULTURAUSSCHÜSSE DER KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE: Der Beitrag der Städte, Gemeinden und Kreise zur kulturellen Außenpolitik. Empfehlung der Kulturausschüsse vom 28./29.11.1977, in: Der Landkreis 1978, S. 12 ff.

KUNTZMANN-AUERT, MARION: Rechtsstaat und kommunale Selbstverwaltung, Köln 1967.

LAMARQUE, JEAN: Recherches sur l'application des droit privé aux services publics administratifs, Bibliothèque de droit public, Bd. 25 (Hrsg. Marcel Waline), Paris 1960.

LARENZ, KARL: Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 5. Aufl. Berlin 1983.

DERS.: Allgemeiner Teil des deutschen Bürgerlichen Rechts, 6. Aufl. München 1983.

LAUBADÉRE, ANDRE DE: Traité de droit administratif, Tome I, 8. Aufl. Paris 1980.

LAUTERPACHT, H.: Law of Treaties. Report by H. Lauterpacht, Special Rapporteur, Doc. A/CN.4/63 vom 24.3.1953 II, S. 90 ff., in: Yearbook of the International Law Commission (YBILC) 1953, Vol. II, S. 90 ff.

LENNEP, HANS-GERD VON: 25 Jahre Europakonferenz der Gemeinden und Regionen, in: Europa kommunal 1982, S. 62 ff.

DERS.: 1000 deutsch-französische Städtepartnerschaften, in: Europa kommunal 1981, S. 42 f.

DERS.: Demokratisierung der europäischen Regionalpolitik, in: Europa kommunal 1984, S. 20 ff.

DERS.: Kommunales Engagement in Europa, in: Europa kommunal 1984, S. 90 ff.

DERS.: Deutsch-deutsche kommunale Kontakte zur Zeit unerwünscht?, in: Europa kommunal 1984, S. 60 f.

DERS.: Kommunale Partnerschaften: Beteiligung und Aktivitäten, in: Europa kommunal 1983, S. 102 ff.

DERS.: RGRE - Notwendigkeit eines europäischen kommunalen Spitzenverbandes, in: Europa kommunal 1985, S. 143 ff.

DERS.: RGE - Kommunalkongreß Stuttgart 1985. Kommunale Partnerschaften und Kontakte, in: Europa kommunal 1985, S. 34 ff.

LERCHE, PETER: Selbstverwaltungsangelegenheiten kraft Bundesrecht, in: BayVBl 1965, S. 145 ff.

LEUBE, ERNST-GEORG: Völkerrechtliche Rahmenverträge mit privatrechtlichen Ausfüllungsgeschäften, Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht, Bd. 33, Göttingen 1967.

LEWALD, HANS: Règles générales des conflits de lois, in: Paolo Picone/Wilhelm Wengler (Hrsg.), Internationales Privatrecht, Darmstadt 1974, S. 413 ff.

LÖWENBERG, BERNHARD: Finanzierung der Städtepartnerschaften durch die Städte und Gemeinden, in: Städte- und Gemeinderat, 1977, S. 114 ff.

DERS.: Praktische Partnerschaftsarbeit und ihr Beitrag zur Einigung Europas, in: Die Gemeinden für die Einheit Europas, Schriftenreihe der Deutschen Sektion des RGE (Heft 2), Göttingen 1979, S. 69 ff.

LOSCHELDER, WOLFGANG: Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und gemeindliche Gebietsgestaltung, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 308, Berlin 1976.

LÜCKE, JÖRG: Bundesfreundliches und bürgerfreundliches Verhalten - Zur bürgerbezogenen Ergänzungsbedürftigkeit des Grundsatzes des bundesfreundlichen Verhaltens - in: Der Staat 17 (1978), S. 341 ff.

LÜKE, GERHARD: Grundsätze des Verwaltungsprozesses, in: JuS 1961, S. 41 ff.

LÜTHJE, UWE: Die Theorie des contrat administratif im französischen Verwaltungsrecht, Hamburg 1964.

MACHER, LUDWIG: Der Grundsatz gemeindefreundlichen Verhaltens, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 165, Berlin 1971.

MALCHUS, VICTOR FRHR. VON: Die Zusammenarbeit europäischer Grenzgebiete. Basisbericht zum 1. Europäischen Symposium der Grenzregionen, Europarat, AS/COLL/ Front (72)1, Strasbourg 1972.

DERS.: Die Zusammenarbeit europäischer Grenzgebiete. Basisbericht zum 2. Europäischen Symposium der Grenzregionen, Europarat, AS/COLL/Front (75)1, Strasbourg 1975.

DERS.: Partnerschaft an europäischen Grenzen, Bonn 1975.

DERS.: Landesplanerische und regionalpolitische Bemühungen der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG), Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Bd. 26, Hannover 1978.

DERS.: Die Interessengemeinschaft Moyenne Alsace-Breisgau, in: Europäischer Gemeindetag (Heft 2/3) 1971, S. 50 ff.

DERS.: Meilensteine grenznaher Zusammenarbeit. Praktische Erfolge der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG), in: Europa kommunal 1981, S. 8 f.

DERS.: Wichtige Initiativen, Erfolge und bedeutsame Probleme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa, in: Europa kommunal 1983, S. 6 ff.

MALINA, MANFRED: Die völkerrechtliche Immunität ausländischer Staaten im zivilrechtlichen Erkenntnisverfahren, jur. Diss. Marburg 1978.

MANGOLDT, HERRMANN VON/KLEIN, FRIEDRICH: Das Bonner Grundgesetz. Kommentar, Bd. I, 2. Aufl. Berlin 1966, Bd. II, 2. Aufl. Berlin 1966.

MANN, F.A.: Öffentlich-rechtliche Ansprüche im internationalen Rechtsverkehr, in RabelsZ 21 (1956), S. 1 ff.

DERS.: Staatliche Aufklärungsansprüche und Völkerrecht, in: Festschrift für Hermann Mosler, BaöRV 81 (1983), S. 529 ff.

DERS.: The Doctrine of Jurisdiction in International Law, in: Ders., Studies in International Law, Oxford 1973, S. 1 ff.

MARZO, LUIGI DI: Component Units of Federal States and International Agreements, Alphen aan den Rijn 1980.

MATTER, MICHAEL: Die staats- und landesgrenzenüberschreitende kommunale Zusammenarbeit in der Großregion Saarland-Westpfalz-Lothringen-Luxemburg-Trier, in: Robert H. Schmidt (Hrsg.), Zusammenarbeit in europäischen Grenzregionen, Bd. 4, Frankfurt 1985.

MAUNZ, THEODOR: Bearbeitung von Art. 24, 28, 32 GG, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert, Grundgesetz, Kommentar, München Loseblatt (Art. 24: 1964; Art. 28: 1971; Art. 32: 1961).

MAUNZ, THEODOR/DÜRIG, GÜNTER/HERZOG, ROMAN/SCHOLZ, RUPERT: Grundgesetz. Kommentar, Loseblatt, München 1963 ff.

MAUNZ, THEODOR/ZIPPELIUS, REINHOLD: Deutsches Staatsrecht, 25. Aufl. München 1983.

MAURER, HARTMUT: Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. München 1983.

McNAIR, LORD: The General Principles of Law Recognized by Civilized Nations, in: BYIL 33 (1957), S. 1 ff.

MENGER, CHRISTIAN-FRIEDRICH: Zum Stand der Meinungen über die Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht, in: Festschrift für Hans J. Wolff (zum 75. Geburtstag, Hrsg. C.F.Menger), München 1973, S. 149 ff.

MENZEL, EBERHARD: Die Auswärtige Gewalt der Bundesrepublik in der Deutung des Bundesverfassungsgerichts, in: AöR 79 (1953/1954), S. 326 ff.

DERS.: Die Auswärtige Gewalt der Bundesrepublik, in: VVDStRL 12 (1954), S. 179 ff.

MENZEL, EBERHARD/IPSEN, KNUT: Völkerrecht, 2. Aufl. München 1979.

MERLOT, JOSEPH-JEAN: RGE - 15 Jahre gemeindliche Arbeit für Europa: Grundstein der Zukunft, in: Europäischer Gemeindetag (Heft 2), 1967, S. 93 ff.

MEYER-LINDENBERG, HERMANN: Organe des völkerrechtlichen Verkehrs, in: H.J. Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 2, Berlin 1961.

MEYER, HANS/BORGS-MACIEJEWSKI, HERMANN: Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 2. Aufl. Frankfurt 1982.

MEYERS, PAUL: Die Städtepartnerschaften und ihr Beitrag zur Einigung Europas, in: Die Gemeinden für die Einheit Europas. Schriftenreihe der Deutschen Sektion des RGE (Heft 2), Göttingen 1979, S. 51 ff.

MEYLAN, JEAN/GOTTRAUX, MARTIAL/DAHINDEN, PHILIPPE: Communes suisses et autonomie communale, Lausanne 1972.

MIEHSLER, HERBERT: Zur Autorität von Beschlüssen internationaler Institutionen, in: Christoph Schreuer (Hrsg.), Autorität und internationale Ordnung, Berlin 1979, S. 35 ff.

MÖSSNER, JÖRG MANFRED: Einführung in das Völkerrecht, JuS-Schriftenreihe (Heft 55), München 1977.

MOMBAUR, PETER MICHAEL: Der Deutsche Städte- und Gemeindebund, in: Günter Püttner (Hrsg.), HkWP, Bd. 2: Kommunalverfassung, 2. Aufl. Berlin 1982, S. 491 ff.

MOSER, A.: Entwicklungspolitik zu Hause, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Entwicklungsregionen in der EWG, Bonn 1973, S. 14 ff.

MOSLER, HANS: Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, in: ZaöRV 22 (1962), S. 1 ff.

MOSLER, HERMANN: Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Festschrift für Carl Bilfinger, in: BaöRV 29 (1954), S. 243 ff.

DERS.: Die völkerrechtliche Wirkung bundesstaatlicher Verfassungen, in: Festschrift für Richard Thoma, Tübingen 1950, S. 129 ff.

DERS.: Völkerrechtsfähigkeit, in: Strupp/Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, 3. Bd., 2. Aufl. Berlin 1962, S. 665 ff.

MÜLLER, HANSWERNER: Entscheidung verwaltungsrechtlicher Streitigkeiten durch Schiedsgerichte, in: NJW 1963, S. 282 ff.

MÜLLER, JÖRG PAUL/WILDHABER, LUZIUS: Praxis des Völkerrechts, 2. Aufl. Bern 1982.

MÜLLER, JÖRG PAUL: Vertrauensschutz im Völkerrecht, BaöRV 56 (1971), Köln 1971.

MÜNCH, FRITZ: Comments on the 1968 Draft Convention on the Law of Treaties - Non-binding Agreements -, in: ZaöRV 29 (1969), S. 1 ff.

DERS.: Unverbindliche Abmachungen im zwischenstaatlichen Bereich, in: Mélanges offerts à Juraj Andraszy, Den Haag 1967, S. 214 ff.

MÜNCH, INGO VON: Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 1, 3. Aufl. München 1985, Bd. 2, 2. Aufl. München 1983, Bd. 3, 2. Aufl. München 1983.

MUNTZKE, HANS: Die Gründung und die Ziele des Rates der Gemeinden Europas (RGE), in: Europäischer Gemeindetag (Heft 1), 1961, S. 5 ff.

MURAUER, HANS: Kommunale Zusammenarbeit - aus der Sicht der Stadt Simbach, in: Der Bayerische Bürgermeister (Heft Juli) 1978, S. 20.

MUTIUS, ALBERT VON: Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände, in: Jura 1982, S. 28 ff.

DERS.: Zustand und Perspektiven des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in Nordrhein-Westfalen, in: Städte- und Gemeinderat 1981, S. 161 ff.

DERS.: Örtliche Aufgabenerfüllung - Traditionelles, funktionales oder neues Selbstverwaltungsverständnis? -, in: Ders. (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg 1983, S. 227 ff.

DERS.: Sind weitere rechtliche Maßnahmen zu empfehlen, um den notwendigen Handlungs- und Entfaltungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung zu gewährleisten?, Gutachten E für den 53. Deutschen Juristentag, in: Verhandlungen des 53. Deutschen Juristentages Berlin 1980, Bd. I, Teil E, München 1980.

NATTER, WERNER: Kommunale Zusammenarbeit - Städtepartnerschaften im Wandel, in: Der Bayerische Bürgermeister (Heft Juli) 1978, S. 21 f.

NAWIASKY, HANS/LEUSSER, HANS (Hrsg.)/GERNER, ERICH/ ZACHER, HANS (Bearb.): Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2.12.1946, Loseblatt-Kommentar, München.

NEUHOFER, HANS: Handbuch des Gemeinderechts. Organisation und Aufgaben der Gemeinden Österreichs, in: Forschungen aus Staat und Recht, Bd. 22, Wien/New York 1972.

NEUHOFF, ROBERT: Kommunale Selbstverwaltung und Bonner Grundgesetz, in: DÖV 1952, S. 259 ff.

NEUMEYER, KARL: Internationales Verwaltungsrecht, Band 4: Allgemeiner Teil, Zürich/Leipzig 1936.

NIEMEIER, HANS: Bund und Gemeinden. Aktuelle Organisations-, Finanz- und Verfassungsprobleme, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 190, Berlin 1972.

NUBER, WALTER: Staatsgrenzenüberschreitende Zusammenarbeit im Raum Südpfalz-Unterelsaß, in: R.H. Schmidt (Hrsg.), Zusammenarbeit in Europäischen Grenzregionen, Darmstadt 1978.

OBERNDORFER, PETER: Gemeinderecht und Gemeindewirklichkeit, Linz 1971.

ODONT, RAYMOND/WALINE, MARCEL (Hrsg.): Répertoire de droit public et administratif, Tome I, Paris 1958.

OEHM, MATTHIAS: Rechtsprobleme staatsgrenzenüberschreitender interkommunaler Zusammenarbeit, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 74, Münster 1982.

OLSCHEWSKI, BERND-DIETER/PAPIER, HANS-JÜRGEN: Vollziehung ausländischer Verwaltungsakte, in: DVBl. 1976, S. 475 ff.

OPPERMANN, T.: Grenzüberschreitende Klagebefugnisse im verwaltungsgerichtlichen Verfahren - Bundesrepublik Deutschland -, in: Michael Bothe, Michel Prieur, Georg Ress (Hrsg.), Rechtsfragen grenzüberschreitender Umweltbelastungen, Berlin 1984, S. 121 ff.

ORIANNE, P.: Difficulties in Co-operation between Local Authorities and Ways of Solving Them. Report Prepared for the Committee on Co-operation on Municipal and Regional Matters, CE/LOC (73)12, Strasbourg 1973.

OSSENBÜHL, FRITZ: Daseinsvorsorge und Verwaltungsprivatrecht, in: DÖV 1971, S. 513 ff.

DERS.: Die Handlungsformen der Verwaltung, in: JuS 1979, S. 681 ff.

PAGENKOPF, HANS: Einführung in die Kommunalwissenschaft, 3. Aufl. Münster 1975.

DERS.: Kommunalrecht, Bd. 1: Verfassungsrecht, 2. Aufl. Köln 1975.

PALANDT: Bürgerliches Gesetzbuch. Kommentar, 45. Aufl. München 1986.

PARLAMENTARISCHER RAT: Protokoll der Verhandlungen des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates 1948/49.

PARTSCH, KARL JOSEF: Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, Festschrift für Carl Bilfinger, in: BaöRV 29 (1954), S. 301 ff.

DERS.: Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht. Überprüfung der Transformationslehre, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, (Heft 6) 1964.

PENSKI, ULRICH: Gemeindliche Zuständigkeit und staatliche Verteidigungspolitik. Zur Frage der Zulässigkeit verteidigungspolitischer Beschlüsse von Gemeinden, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1983, S. 161 ff.

PERNTHALER, PETER: Organisationsformen und Verfahren grenzüberschreitender Planung in europäischen Grenzgebieten, in: Festschrift für von der Heydte, Berlin 1977, S. 1107 ff.

PETERS, KARL: Vereinbarungen über die Zuständigkeit in verwaltungsgerichtlichen Verfahren?, in: DÖV 1967, S. 407 ff.

PHILIPPOVICH, THOMAS: Die Gemeinden im Europa der achtziger Jahre, in: Nachrichtendienst RGE (Heft 6) 1980, S. 102 ff.

DERS.: Europäisches Parlament und Gemeinden, in: Europa kommunal 1985, S. 59 ff.

POLITIS, NICOLAS: Le problem des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux, in: RdC 1925 Bd. I, S. 5 ff.

PREUSS, ULRICH K.: Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, Stuttgart 1969.

PRILLWITZ, GÜNTHER: Verwaltungswissenschaftliche Probleme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, in: Dittmann/Kilian (Hrsg.), Kompetenzprobleme der auswärtigen Gewalt, Tübingen 1982, S. 189 ff.

PÜNDER, TILMAN: Die Gemeinden und die europäische Integration, in: AfK 1971, S. 102 ff.

DERS.: Kommunale Auslandsarbeit, in: DSt 1968, S. 286 ff.

RAAPE, LEO/STURM, FRITZ: Internationales Privatrecht, Bd. I: Allgemeine Lehren, 6. Aufl. München 1977.

RABEL, ERNST: Das Problem der Qualifikation, in: RabelsZ 5 (1931), S. 241 ff.

RAUBALL, JOHANNES/RAUBALL, REINHARD/RAUBALL, WERNER/PAPERMANN, ERNST/ROTERS, WOLFGANG: Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 3. Aufl. München 1981.

REDEKER, KONRAD/OERTZEN, HANS-JOACHIM VON: Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 8. Aufl. Stuttgart 1985.

REGIO BASILIENSIS (Hrsg.): Regio Basiliensis. Jahresbericht 1980/81, vervielfältigtes Manuskript.

REGIO MAAS-NIERS (Hrsg.): Arbeitskreis für die Entwicklung des Raumes zwischen der Region Rhein-Waal und dem Raum Roermond/Heinsberg. - Organisation und Ziele -, vervielfältigtes Manuskript, 1973.

REGIO RHEIN-WAAL (Hrsg.): Arbeitsgemeinschaft für die regionale Entwicklung des deutsch-niederländischen Rheingrenzgebietes, Informationsheft 1983, Emmerich 1983.

RGE: Europäische Charta der Gemeindefreiheiten, beschlossen auf dem 1. Europ. Gemeindetag am 17./18.10.1953 in Versailles, in: Europäischer Gemeindetag (Heft 1/2) 1960, S. 42.

RGE: Satzung des Rates der Gemeinden Europas - Internationale Organisation -, in: Europa kommunal 1981, S. 30 ff.

RGE/DT. SEKTION (Hrsg.): Satzung des Rates der Gemeinden Europas - Deutsche Sektion -, Düsseldorf, o.J.

RGE/Dt. Sektion (Hrsg.): Leitfaden für die Partnerschaft, (Bearb. Hans Körner), Düsseldorf 1978.

RGE/DT. SEKTION (Hrsg.): Liste der offiziellen Partnerschaften. Stand: 31. Juli 1978, vervielfältigtes Manuskript, Düsseldorf 1978.

RGE/Dt. SEKTION (Hrsg.): Liste der offiziellen Partnerschaften zwischen deutschen Kommunen und Kommunen in Skandinavien, Südwest-, Osteuropa, außerhalb Europas. Stand: 30. Sept. 1979, vervielfältigtes Manuskript, Düsseldorf 1979.

RGE/Dt. Sektion (Hrsg.): Anzahl der offiziellen Partnerschaften nach Ländern. Stand: 30 Sept. 1979, vervielfältigtes Manuskript, Düsseldorf 1979.

RGE/DT. Sektion: Sitzungsbericht des Präsidiums und des Hauptausschusses - Deutsche Sektion -, in: Europa kommunal 1982, S. 82 ff.

REICHEL, GERHARD HANS: Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, in: Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 43, Berlin 1967.

REICHSGERICHTSRÄTEKOMMENTAR: Kommentar zum BGB, Bd. I, 12. Aufl. Berlin 1982, Bd. II Teil 1, 12. Aufl. Berlin 1976.

REITHMANN, CHRISTOPH: Internationales Vertragsrecht. Das internationale Privatrecht der Schuldverträge, 3. Aufl. Köln 1980.

RENGELING, HANS WERNER: Formen interkommunaler Zusammenarbeit, in: Günter Püttner (Hrsg.), HkWP, Bd. 2: Kommunalverfassung, 2. Aufl. Berlin 1982, S. 365 ff.

DERS.: Die Zusammensetzung der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen des Europarates, insbesondere aus deutscher Sicht, in: DVBl. 1985, S. 600 ff.

DERS.: Privatvölkerrechtliche Verträge - Zum Rechtscharakter eines Vertrages zwischen einem Staat und einer ausländischen Privatperson (oder einem nichtstaatlichen Verband) -, Schriften zum Völkerrecht, Bd. 16, Berlin 1971.

RESS, GEORG: Grenzüberschreitende Beteiligung im Verwaltungsverfahren - Bundesrepublik Deutschland -, in: Michael Bothe, Michel Prieur, Georg Ress (Hrsg.), Rechtsfragen grenzüberschreitender Umweltbelastungen, Berlin 1984, S. 85 ff.

REVERS, H.J.D.: JULA 1913-1963. The Story of Fifty Years of International Municipal Co-operation, Internationaler Gemeindeverband (Hrsg.), Den Haag 1963.

RIDDER, HELMUT: Gebietshoheit, in: H.J.Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. I, 2. Aufl. Berlin 1960, S. 624 ff.

RÖPER, ERICH: Verteidigungspolitik in Gemeindeparlamenten, in: Verwaltungsrundschau 1983, S. 99 f.

ROESSLER, FRIEDER: Law, De Facto Agreements and Declarations of Principle in International Economic Relations, in: GYIL 21 (1978), S. 27 ff.

ROJAHN, ONDOLF: Bearbeitung von Art. 24, 32 GG, in: Ingo von Münch (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2 (Art. 21-69), 2. Aufl. München 1983.

ROSS, ALF: Lehrbuch des Völkerrechts, Stuttgart 1951.

ROTERS, WOLFGANG: Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen. Zur künftigen Rolle der kommunalen Selbstverwaltung im politisch-administrativen System der Bundesrepublik Deutschland, Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Band 3, Köln 1975.

DERS.: Bearbeitung von Art. 28 GG, in: Ingo von Münch (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz Bd. 2 (Art. 21-69), 2. Aufl. München 1983.

ROTFELD, ADAM DANIEL: Die Schlußakte der KSZE: Verbindlichkeitsgrundlagen und Verwirklichung, in: Rudolf Bernhardt/Ingo von Münch/Walter Rudolf (Hrsg.), Drittes deutsch-polnisches Juristen-Kolloquium, Bd. 1: KSZE-Schlußakte (Völkerrecht und Außenpolitik Bd. 27), Baden-Baden 1977, S. 51 ff.

ROTHE, KARL-HEINZ: Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1965.

ROTTER, MANFRED: Die Abgrenzung zwischen völkerrechtlichem Vertrag und außerrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachung, in: Festschrift für Alfred Verdross, München 1971, S. 413 ff.

RUDOLF, WALTER: Territoriale Grenzen der staatlichen Rechtsetzung. Referate und Diskussion der 12. Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht (Heft 11), 1973, S. 47 ff.

DERS.: Völkerrecht und deutsches Recht, Tübingen 1967.

DERS.: Internationale Beziehungen der deutschen Länder, in: Archiv des Völkerrechts Bd. 13 (1966/67), S. 53 ff.

DERS.: Die Bundesstaatlichkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, 2. Bd.: Verfassungsauslegung, Tübingen 1976, S. 233 ff.

DERS.: Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen gemäß der KSZE-Schlußakte, in: Rudolf Bernhardt/Ingo von Münch/Walter Rudolf (Hrsg.), Drittes deutsch-polnisches Juristen-Kolloquium, Bd. 1: KSZE-Schlußakte (Völkerrecht und Außenpolitik Bd. 27), Baden-Baden 1977, S. 97 ff.

RUSSELL, HAROLD S.: The Helsinki Declaration: Brogdingnag or Lilliput?, in: Am.JIL 70 (1976), S. 242 ff.

SALZWEDEL, JÜRGEN: Kommunalrecht, in: Wilhelm Loschelder/Jürgen Salzwedel (Hrsg.), Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln 1964, S. 217 ff.

DERS. Staatsaufsicht in Verwaltung und Wirtschaft, in: VVDStRL 22 (1965), S. 206 ff.

SCHACHTER, OSCAR: The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements, in: AJIL (71) 1977, S. 296 ff.

SCHAPER: Vom Inhalt der Kommunalaufsicht und der Handhabung ihrer Eingriffsrechte, in: Staats- und Kommunalverwaltung 1962, S. 85 ff.

SCHAUMANN, WILFRIED: Die Immunität ausländischer Staaten nach Völkerrecht und deutschem Zivilprozeßrecht, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 8, Karlsruhe 1968.

SCHEFFEL, HELMUT: Ein engeres Netz. Die Zukunft der deutsch-französischen Kulturbeziehungen, in: FAZ, Nr. 28 vom 3.2.1981, S. 19.

SCHEUNER, ULRICH: Grundbegriffe der Selbstverwaltung, in: Günter Püttner (Hrsg.), HkWP, Bd. 1: Grundlagen, 2. Aufl. Berlin 1981, S. 7 ff.

DERS.: Kooperation und Konflikt. Das Verhältnis von Bund und Ländern im Wandel, in: DÖV 1972, S. 585 ff.

DERS.: Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, in: AfK 1973, S. 1 ff.

SCHLEGEL, Berthold: Grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit, in: Konstanzer Almanach, 1979, S. 15 f.

SCHLOCHAUER, HANS JÜRGRN: Die extraterritoriale Wirkung von Hoheitsakten - nach dem öffentlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland und nach internationalem Recht, Frankfurt 1962.

SCHLÖGEL, BIRGIT: Grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit, dargestellt an Beispielen aus dem baden-württembergisch-schweizerischen und bayerisch-österreichischen Grenzraum, jur. Diss. Bonn 1981.

SCHLOSSER, PETER: Der EuGH und das Europäische Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommen, NJW 1977, S. 457 ff.

SCHMIDT, HELMUT: Grußwort des Bundeskanzlers H. Schmidt anläßlich der 1000. deutsch-französischen Städtepartnerschaft zwischen Remagen und Maison-Lafitte, in: Europa kommunal 1981, S. 128.

SCHMIDT-ASSMANN, EBERHARD: Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Fragen einer kommunalen Beteiligung an der Landesplanung, in: AöR 101 (1976), S. 520 ff.

SCHMIDT-BLEIBTREU, BRUNO/KLEIN, FRANZ: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl. Neuwied 1983.

SCHMIDT-JORTZIG, EDZARD: Verfassungsmäßige und soziologische Legitimation gemeindlicher Selbstverwaltung im modernen Industriestaat, in: DVBl. 1980, S. 1 ff.

DERS.: Kooperationshoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände bei Erfüllung ihrer Aufgaben, in: Albert v. Mutius (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg 1983, S. 524 ff.

SCHMIDT-JORTZIG, EDZARD/SCHUNK, ALEXANDER: Subsidiaritätsprinzip und Kommunalordnung, Schriftenreihe des Freiherr-von-Stein-Institutes, Wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistages Nordrhein-Westfalen an der Universität Münster, Köln 1982.

SCHMIDT-SALZER, JOACHIM: Subjektiver Wille und Willenserklärung, in: JR 1969, S. 281 ff.

SCHMITT-KAMMLER, ARNULF: Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung gemeindlicher "atomwaffenfreier Zonen", in: DÖV 1983, S. 869 ff.

SCHMITZ, JÜRGEN: Die Gemeinden müssen sich für die EWG interessieren, in: DSt 1964, S. 57 ff.

SCHÖNFELD, ULRICH VON: Die Staatenimmunität im amerikanischen und englischen Recht, Berlin 1983.

DERS.: Die Immunität ausländischer Staaten vor deutschen Gerichten, in: NJW 1986, S. 2980 ff.

SCHÜLE, ADOLF: Treu und Glauben im deutschen Verwaltungsrecht, in: Verwaltungsarchiv Bd. 38 (1933), S. 399 ff.

SCHUNCK, EGON/DE CLERK, HANS: Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar, 3. Aufl. Siegburg 1977.

SCHWAB, KARL-HEINZ: Schiedsgerichtsbarkeit, 2. Aufl. München 1979.

SCHWARZ, HANNAH: Die Anerkennung ausländischer Staatsakte, Basel 1935.

SCHWARZENBACH, HANS RUDOLF: Grundriß des allgemeinen Verwaltungsrechts, 7. Aufl. Bern 1978.

SCHWEISFURTH, THEODOR: Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZE-Schlußakte - Ein Diskussionsbeitrag zum Phänomen der außerrechtlichen (non-legal) zwischenstaatlichen Abmachung -, in: ZaöRV 36 (1976), S. 681 ff.

SEIDL-HOHENVELDERN, IGNAZ: Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, 4. Aufl. Köln 1984.

DERS.: Völkerrecht, 5. Aufl. Köln 1984.

DERS.: Transformation or Adoption of International Law into Municipal Law, in: The International and Comparative Law Quarterly 12 (1963), S. 88 ff.

DERS.: Neue Entwicklungen im Recht der Staatenimmunität, in: Festschrift für Günther Beitzke zum 70. Geburtstag, Berlin 1979.

SERVAIS, JEAN/MECHELYNCK, E.: Les codes et les lois spéciales les plus usuelles en vigueur en Belgique, Tome troisième: Matières administratives et de droit public, Brüssel, Loseblatt Stand Mai 1983.

SIBILLE, G.M.: Report on a Draft Convention on European Cooperation between Local Authorities, Europarat/AS Doc. 2109 vom 26.9.66.

SKUBISZEWSKI, KRYSZTOF: Der Rechtscharakter der KSZE-Schlußakte, in: Rudolf Bernhardt/Ingo von Münch/Walter Rudolf (Hrsg.), Drittes deutsch-polnisches Juristen-Kolloquium, Bd. 1: KSZE-Schlußakte (Völkerrecht und Außenpolitik Bd. 27), Baden-Baden 1977, S. 13 ff.

SMEND, Rudolf: Verfassungs- und Verwaltungsrecht, in: Ders., Staatsrechtliche Abhandlungen, Berlin 1955, S. 119 ff.

DERS.: Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchistischen Bundesstaat, in: Ders., Staatsrechtliche Abhandlungen, Berlin 1955, S. 39 ff.

DERS.: Integrationslehre, in: E.v.Beckerath u.a. (Hrsg.), Handbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 5, Göttingen 1956, S. 299 ff.

SOERGEL/SIEBERT/KEGEL: Bürgerliches Gesetzbuch, Bd. 7, Einführungsgesetz, 10. Aufl. Stuttgart 1970.

SONDERMANN, WOLF DIETER: Kommunale grenzüberschreitende Zusammenarbeit und vorbeugender Umweltschutz innerhalb der Euregio, in: Städte- und Gemeinderat 1979, S. 159 ff.

SOTO, JEAN DE: Stichwort "Commune", in: Raymond Odent/Marcel Waline (Hrsg.), Répertoire de droit public et administratif, Tome I, Paris 1958.

STAUDINGER: Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen, Bd. II, Teil 1b, 11. Aufl. Berlin 1961 (Bearb. Weber), Einführungsgesetz Teil 2b, 11. Aufl. Berlin 1978 (Bearb. Firsching).

STEIN, EKKEHART: Staatsrecht, 9. Aufl. Tübingen 1984.

STEIN, TORSTEN: Amtshilfe in auswärtigen Angelegenheiten,

STEIN/JONAS, Kommentar zur Zivilprozeßordnung, 20. Aufl. Tübingen 1980.

STEINBERGER, HELMUT: Constitutional Subdivisions of States or Unions and Their Capacity to Conclude Treaties - Comments on Art. 5 Para. 2 of the ILC's 1966 Draft Articles on the Law of Treaties -, in: ZaöRV 27 (1967), S. 411 ff.

STEINDORFF, ERNST: Internationales Verwaltungsrecht, in: Strupp/Schlochauer (Hrsg.), Bd. III, 2. Aufl. Berlin 1962, S. 581 ff.

STERN, KLAUS: Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: JR 1963, S. 202 ff.

DERS.: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Bd.I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts. Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Aufl. München 1984.

DERS.: Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, in: Günter Püttner (Hrsg.), HkWP, Bd. 1: Grundlagen, 2. Aufl. Berlin 1981, S. 204 ff.

DERS.: Zur Revision des Grundgesetzes: Zur Position der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung, in: DÖV 1975, S. 515 ff.

STERN, KLAUS/PÜTTNER, GÜNTER: Die Gemeindewirtschaft. Recht und Realität. Zum staats- und kommunalverfassungsrechtlichen Standort der kommunalen Wirtschaft, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaft e.V. Berlin, Bd. 8, Stuttgart 1965.

STICKER, JOHANNES: Kommunale Außenpolitik. Abhandlungen zur Kommunalpolitik, Bd. 8, Hrsg.: Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund, 2. Aufl. Köln 1982.

STOLL, JUTTA: Vereinbarungen zwischen Staat und ausländischem Investor - Rechtsnatur und Bestandsschutz -, Berlin 1982.

STREBEL, HELMUT: Völkerrechtliche Komponenten innerstaatlicher Zuständigkeit, in: ZaöRV 33 (1973), S. 152 ff.

SÜß, SIEGWIN: Beschlüsse der Gemeinden zu verteidigungspolitischen Fragen, in: BayVBl. 1983, S. 513 ff.

TERHALLE, WINFRIED: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Raumordnung und Landesplanung, in: Wirtschaft und Verwaltung (Vierteljahresbeilage zum Gewerbearchiv) 1977, S. 51 ff.

TIEDEKEN, HANS: Der Deutsche Landkreistag, in: Günter Püttner (Hrsg.), HkWP, Bd. 2, Kommunalverfassung, 2. Aufl. Berlin 1982, S. 484 ff.

TINGUY DU POUET, LIONEL DE: Die europäische Wirtschaftsintegration und ihre Bedeutung für die Gemeinden, Städte, Landkreise und Regionen, in: Europäischer Gemeindetag (Heft 2) 1967, S. 71 ff.

TOMUSCHAT, CHRISTIAN: Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, in: VVDStRL 36 (1978), S. 7 ff.

DERS.: Parliamentary Control over Foreign Policy in the Federal Republic of Germany, in: Antonio Cassese (Hrsg.), Parliamentary Control over Foreign Policy, Alphen aan den Rijn 1980, S. 25 ff.

DERS.: Die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten - Zur Gestaltungskraft von Deklarationen der UN-Generalversammlung -, in: ZaöRV 36 (1976), S. 444 ff.

DERS.: Verfassungsgewohnheitsrecht? - Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland -, Heidelberg 1972.

DERS.: Bearbeitung von Art. 24 GG, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. II, Art. 29-69, Hamburg, Loseblatt (1981/85).

TRAVAGLINI: Interfraktionelle Arbeitsgruppe kommunaler und regionaler Mandatsträger des Europäischen Parlaments (Intergruppe), in: Europa kommunal 1982, S. 47.

TREFFER, GERD: Kommunalrecht des Auslands - Französisches Kommunalrecht Bd. 1, 1. Aufl. München 1982.

TRIEPEL, HEINRICH:Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, Stuttgart 1942.

UIBOPUU, HENN-JÜRI: Völkerrechtssubjektivität der Unionsrepubliken der UdSSR, in: Forschungen aus Staat und Recht Bd. 33, Wien 1975.

UNITED NATIONS (HRSG.): United Nations Legislative Series: Materials on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, New York 1982.

UNRUH, GEORG-CHRISTOPH VON: Euregio. Programm und Realität einer grenzüberschreitenden Kooperation, in: Festschrift für Eberhard Menzel, Berlin 1974, S. 607 ff.

VEN, J.J. VAN DER: Eins-Zwei-Drei? Bürgerliches, Öffentliches, soziales Recht, in: Festschrift für Rudolf Reinhardt zum 70. Geburtstag, Köln 1972, S. 167 ff.

VERDROSS, ALFRED: Völkerrecht, 5. Aufl. Wien 1964.

DERS.: Die Sicherung von ausländischen Privatrechten aus Abkommen zur wirtschaftlichen Entwicklung mit Schiedsklauseln, in: ZaöRV 18 (1957/58), S. 655 ff.

VERDROSS, ALFRED/SIMMA, BRUNO: Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis, 3. Aufl. Berlin 1984.

VIRALLY, MICHEL: La deuxième décennie des Nations Unies pour le développement, in: Annuaire Français de Droit International XVI (1970), S. 17 ff.

VISCHER, FRANK: Die rechtsvergleichenden Tatbestände im internationalen Privatrecht, Basel 1953.

VOGEL, KLAUS: Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm. Abhandlungen der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg, Bd. 12, Frankfurt 1965.

DERS.: Qualifikationsfragen im Internationalen Verwaltungsrecht, in: AöR 84 (1959), S. 54 ff.

WÄLDCHEN, PAUL: Neue Ansätze in der EG-Regionalpolitik, in: Europa kommunal 1982, S. 107 ff.

WAGENER, FRIDO: Gemeindeverbandsrecht in NRW. Kommentar zur LKO, AO, LVO und KGAG, Köln 1967.

DERS.: Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung, in: DVBl. 1970, S. 93 ff.

WAHL, RAINER: Rechtsfragen des Landesplanung und Landesentwicklung. Bd. 1: Das Planungssystem der Landesplanung. Grundlagen und Grundlinien, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 341, Berlin 1978.

WALDOCK, HUMPHREY: Law of Treaties. First Report by H. Waldock, Special Rapporteur, Doc. A/CN.4/144 vom 26.3.1962, in: Yearbook of the International Law Commission (YBILC) 1962 Vol. II, S. 27 ff.

WALINE, MARCEL: Droit administratif, 9. Aufl. Paris 1963.

WASSERMANN, RUDOLF (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - Reihe Alternativkommentare -, Bd. 1 (Art. 1-20) Neuwied 1984, Bd. 2 (Art. 21-146) Neuwied 1984.

WEBER: RGE mit neuer Satzung, in: Kommunalpolitische Blätter 1981, S. 414 f.

WEBER, WERNER: Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 2. Aufl. Göttingen 1967.

WEINBERGER, BRUNO: Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, in: Günter Püttner (Hrsg.), HkWP, Bd. 2: Kommunalverwaltung, 2. Aufl. Berlin 1982, S. 503 ff.

Ders.: Der Deutsche Städtetag, in: Günter Püttner (Hrsg.), HkWP, Bd. 2: Kommunalverfassung, 2. Aufl. Berlin 1982, S. 474 ff.

DERS.: Internationale Gemeindeverbände und Städtepartnerschaften, in: Günter Püttner (Hrsg.), HkWP, Bd. 2: Kommunalverfassung, 2. Aufl. Berlin 1982, S. 506 ff.

WEISERT, HARTMUT: Die Ausübung von auswärtiger Gewalt durch Privatpersonen, jur. Diss. Tübingen 1973.

WENGLER, WILHELM: Rechtsvertrag, Konsensus und Absichtserklärung im Völkerrecht, in: JZ 1976, S. 193 ff.

DERS.: Völkerrecht, Bd. II, 3. Teil, Berlin 1964.

DERS.: Die Wirkungen nichtrechtlicher Verträge zwischen Staaten, in: Archiv des Völkerrechts Bd. 22 (1984), S. 306 ff.

WETZEL, RALF GÜNTER/RAUSCHNIG, DIETER: Die Wiener Vertragsrechtskonvention - Materialien zur Entstehung der einzelnen Vorschriften -, Frankfurt 1978.

WILDHABER, LUZIUS: Menschenrechte - Föderalismus - Demokratie und die verfassungsrechtliche Verankerung der Außenpolitik, in: Festschrift für Werner Kägi, Zürich 1979, S. 423 ff.

WITMER, JÜRG: Grenznachbarliche Zusammenarbeit. Das Beispiel der Grenzregionen von Basel und Genf, jur. Diss. Zürich 1979.

WOEHRLING, JEAN-MARIE: Legal Problems of Transfrontier Cooperation at Local or Regional Level, OECD (Hrsg.), Environment Directorate, ENV/TFP/77.10, Paris 1977.

WOLFF, HANS J./BACHOF, OTTO: Verwaltungsrecht, Bd. I, 9. Aufl. München 1974, Bd. II, 4. Aufl. München 1976.

WOLFF, MARTIN: Das Internationale Privatrecht Deutschlands, 3. Aufl. Berlin 1954.

WOLTERECK, RICHARD: Die Erledigung verwaltungsrechtlicher Streitigkeiten durch Schiedsgerichte, jur. Diss. Hamburg 1965.

DERS.: Unechte und echte Schiedsgerichte des Verwaltungsrechts, in: DÖV 1966, S. 323 ff.

WOUTERS, JEF: Beispiele der Zusammenarbeit in den Grenzregionen: Euregio Maas-Rhein, in: Europa kommunal 1983, S. 30 f.

ZEMANEK, KARL: Über das dualistische Denken in der Völkerrechtswissenschaft, in: v.d.Heydte u.a. (Hrsg.), Völkerrecht und rechtliches Weltbild. Festschrift für Alfred Verdross, Wien 1960, S. 321 ff.

ZIEBILL, OTTO: Der Internationale Gemeindeverband, in: DSt 1959, S. 248 ff.

ZÖLLER: Zivilprozeßordnung, 14. Aufl. Köln 1984.

ZWEIGERT, KONRAD: Verträge zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Partnern, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht (Heft 5) 1964, S. 194 ff.

O.V.: Auswärtige Angelegenheiten deutscher Städte,
I. Partnerschaften, in: DSt 1976, S. 139 ff.,
II. Die europäische Gemeinschaft, in: DSt 1976, S. 259 ff.,
III. Erfahrungsaustausch, in: DSt 1977, S. 197 ff.

O.V.: Gemeinsamer Auslandsausschuß der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände. Sitzungsbericht vom 23./24.9.1982, in: Europa kommunal 1982, S. 132 f.

O.V.: Gemeinsamer Auslandsausschuß der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände. Bericht der 24. Sitzung vom 6./7.5.1982, in: Europa kommunal 1982, S. 84 f.

O.V.: Kommunale Entwicklungshilfe: Stadt Rheda-Wiedenbrück - Gemeinde Aouda/Togo, in: Europa kommunal 1982, S. 147 f.

O.V.: Zur Geschäftsordnung des Beratenden Ausschusses der Lokalen und Regionalen Gebietskörperschaften bei der EG, in: Nachrichtendienst RGE 1980, S. 6 f.

O.V.: Gemeindegebiet als "atomwaffenfreie Zone", in: Mitteilungen NWStGB 1982, S. 360 f.

O.V.: Die Europäische Gemeindekonferenz und der Rat der Gemeinden Europas, in: Europäischer Gemeindetag (Heft 1) 1961, S. 23 ff.

O.V.: XIV. Europäischer Gemeindetag 23. bis 26. September 1981, in: Europa kommunal 1981, S. 112 ff.

O.V.: Europäische Gemeinschaften. Rolle der Kommunen in der gemeinsamen Regionalpolitik, in: Nachrichtendienst RGE 1980, S. 8 ff.

O.V.: Mitgliederversammlung der Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden Europas am 26. November 1980, in: Nachrichtendienst RGE 1980, S. 178 ff.

O.V.: Plenarsitzung des Beratenden Ausschusses in Brüssel am 16. und 17. März 1981 in Brüssel, in: Europa kommunal 1981, S. 32 f.

O.V.: Großstädte und Ballungszentren in Europa. Empfehlungen der Intergruppe, in: Europa kommunal 1982, S. 86 f.

O.V.: Konstituierung der Intergruppe aus Kommunalpolitikern im Europäischen Parlament, in: Nachrichtendienst RGE 1980, S. 79.

O.V.: Eher ein Schreckschuß. CSU attackiert Städtepartnerschaft zwischen Nürnberg und Krakau, in: Der Spiegel Nr. 19 (1979), S. 60.

O.V.: Europäische Gemeinschaften. Sitzung des Beratenden Ausschusses am 11./12.4.1980 in Compobasso, in: Nachrichtendienst RGE 1980, S. 71 f.

O.V.: Sitzung des Beratenden Ausschusses der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der EG am 18./19.2.1982 in London, in: Europa kommunal 1982, S. 46 f.

O.V.: Sitzung des Europaausschusses der IULA am 18.3. 1981 in Den Haag, in: Europa kommunal 1981, S. 33 f.

O.V.: Sitzung der kommunalpolitischen Intergruppe des Europäischen Parlaments am 7.4.1981, in: Europa kommunal 1981, S. 53 f.

O.V.: Europäische Verbände und Organisationen: Tagung des Europaausschusses der IULA am 12./13. Febr. 1980 in Bremen, in: Nachrichtendienst RGE 1980, S. 36 f.

O.V.: Gemeinsames Verbindungsbüro von RGE und IULA in Brüssel, in: Europäischer Gemeindetag 1973, S. 26 f., 33 f.

O.V.: XV. Europäischer Gemeindetag in Turin, in: Europa kommunal 1985, S. 65 ff.

O.V.: Integration der IBU in den RGE, in: Europa kommunal 1985, S. 152 f.

O.V.: 3. Europäische Konferenz der Grenzregionen, in: Europa kommunal 1984, S. 101 ff.

O.V.: Charta der kommunalen Selbstverwaltung, in: Europa kommunal 1985, S. 99.

O.V.: Charta für kommunale Selbstverwaltung, in: Europa kommunal 1984, S. 135.

O.V.: 29. Sitzung des Gemeinsamen Auslandsausschusses, in: Europa kommunal 1984, S. 119.

O.V.: Beratender Ausschuß der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten der EG, in: Europa kommunal 1983, S. 9.

O.V.: Beratender Ausschuß, in: Europa kommunal 1985, S. 94.

O.V.: Beratender Ausschuß, in: Europa kommunal 1984, S. 73.

O.V.: Seminar des Internationalen RGRE zu kommunalen Ost-West-Kontakten, in: Europa kommunal 1985, S. 75 ff.

O.V.: Deutsche Partner, in: Die Zeit vom 24.1.1986, S. 8.

O.V.: XXVIII. IULA-Weltkongreß in Rio de Janeiro, in: DSt 1985, S. 742 ff.

O.V.: XVII. Europakonferenz der Gemeinden und Regionen, in: Europa kommunal 1983, S. 20 ff.

O.V.: XVIII. Plenarsitzung der Ständigen Europakonferenz, in: Europa kommunal 1983, S. 141 f.

O.V.: Grenzüberschreitendes Programm Ems-Dollart Region, o.O., 1981.

O.V.: XIX. Plenarsitzung der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas, in: Europa kommunal 1984, S. 127 ff.

O.V.: XX. Plenarsitzung der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas, in: Europa kommunal 1985, S. 155 ff.

Lebenslauf

Am 28.12.1950 wurde ich als zweites Kind des Tierarztes Dr. Josef Mayer und seiner Ehefrau Hedwig, geb. Billen, in Bitburg geboren.

Dort besuchte ich von 1957 bis 1961 die Volksschule, anschließend das neusprachliche Gymnasium. 1971 legte ich am mathematisch-naturwissenschaftlichen Gymnasium Otto Kühne Schule in Bad Godesberg die Reifeprüfung ab.

Im Wintersemester 1971/72 nahm ich an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität in Bonn das Studium der Rechtswissenschaften auf, im Sommersemester 1972 auch das Studium der Politischen Wissenschaften. Im März 1977 legte ich vor dem Justizprüfungsamt beim Oberlandesgericht Köln das erste Staatsexamen ab.

Im Juli 1977 trat ich in den juristischen Vorbereitungsdienst des Landes Nordrhein-Westfalen ein. Die zweite juristische Staatsprüfung legte ich im Februar 1980 vor dem Landesjustizprüfungsamt in Düsseldorf ab.

Im Januar 1981 wurde ich zum Notarassessor ernannt. Seit Oktober 1984 bin ich Notar in Bergisch Gladbach.

Ich bin seit dem 28. Mai 1982 mit Maria Tigges verheiratet.